



Электронная библиотека  
Гражданское общество в России

---

**О. А. Калугин**

Механизмы элитообразования  
в регионе на историческом опыте  
формирования калужских  
политико-административных групп

Электронный ресурс

URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/1998\\_4\\_Kalugin.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/1998_4_Kalugin.pdf)

URL: <http://www.civisbook.ru>

# МЕХАНИЗМЫ ЭЛИТООБРАЗОВАНИЯ В РЕГИОНЕ

## На историческом опыте формирования калужских политико-административных групп

О.А. Калугин

Рост политического влияния региональных элит в условиях федерализации постсоветской России актуализирует проблемы изучения этих групп, в частности, механизма их рекрутирования. Данная статья — попытка описать исторически сменявшие друг друга способы рекрутирования политико-административных групп в Калужской губернии/районе/области, начиная с 1861 г. (по материалам Государственного архива Калужской области).

Названная дата выбрана не произвольно. Как известно, в эпоху Московского царства система формирования региональных властных групп определялась прежде всего договорными отношениями между центральной властью и местной знатью. Многие русские земли жили по собственным уставам, которые нередко отличались друг от друга (“асимметричность”). В век петровских преобразований стала складываться иная — централизованная и унифицированная — система формирования провинциальных управленческих структур. Свое логическое завершение она получила во времена Великой реформы Александра II, став еще более рационализированной. Советская система продолжила и развила (в новых формах) петровские традиции.

Ключевым звеном в дореволюционной политико-административной структуре Калужской губернии являлся институт гражданского губернаторства. Начальник губернии — губернатор — назначался непосредственно монархом (с визой Сената). При этом государев указ “проходил” по министерству внутренних дел, в ведении которого и находился аппарат управления территориями огромной страны. Причем кандидатом на должность губернатора, равно как и на любой другой высокий пост в администрации Калужской губернии, мог стать только дворянин. Аналогичной была процедура назначения вице-губернатора. Замещение других должностей в губернском правлении производилось министром внутренних дел от имени императора и по согласованию с Сенатом.

Роль губернатора в проведении “кадровой политики” была весьма значимой. Находившийся под его началом аппарат контролировал деятельность всех государственных учреждений на территории Калужской губернии. Первое отделение губернского правления занималось обнародованием законов и следило за исполнением распоряжений губернатора; через Второе отделение губернатор руководил полицией; Третье отделение осуществляло “связь с местными судьями, Четвертое — с финансово-хозяйственными органами” (см.: Ерошкин Н.П. *История государственных учреждений дореволюционной России*. М., 1983, с.174). Любое кадровое назначение в аппарат управления губернией хотя формально и принималось на министерском уровне, но инициировалось губернатором, который по должности обладал исчерпывающей информацией о каждом интересующем его местном чиновнике.

Губернский аппарат судебных органов и прокурорского надзора набирался на основе аналогичной централизованной системы. Разница заключалась лишь в том, что рекрутирование проводилось не по линии МВД, а по линии министерства юстиции.

Важнейшим органом государственного управления на региональном уровне было Калужское губернское по крестьянским делам присутствие, образованное 10 марта 1861 г. (с 1889 г. — Калужское губернское присутствие). Этот коллегиальный орган имел огромные полномочия по разрешению различного рода проблем в сельской местности и потому включал в себя наиболее влиятельных представителей губернской административно-полицейской и сословно-дворянской элиты. Члены присутствия не избирались и персонально не назначались; в него входили по должности губернатор (председатель), губернский предводитель дворянства, управляющий государственными имуществами, губернский прокурор, а также два члена из местных дворян (приглашаемых МВД по согласованию с губернатором) и два дворянина-помещика, делегированные собранием предводителей дворянства.

В своей деятельности Калужское губернское присутствие опиралось на административные учреждения по крестьянским делам в уездах. Механизм их формирования был подобен механизму формирования губернского присутствия.

Уездные присутствия занимали промежуточное положение в административной системе региона и были своеобразным “кадровым фильтром” при комплектовании первичного звена этой системы — органов сельского управления. Согласно Положению 1874 г., в компетенции уездных присутствий находился довольно широкий круг вопросов, начиная с утверждения в должности волостных старшин и кончая разбором дел об удалении “вредных членов” из общины.

Значительный вес в общественной жизни губернии приобрел основанный в 1861 г. институт мировых посредников. Тогдашний калужский губернатор В.А. Арцимович был искренним приверженцем либеральных реформ и потому стремился последовательно проводить в жизнь все нововведения, включая институт мировых посредников, способствовавший поиску согласия в обществе.

Мировыми посредниками имели право быть лица из дворянского сословия, располагавшие не менее чем 500 десятинами “удобной” земли. Процедура их назначения включала несколько ступеней. На первой стадии уездный предводитель дворянства через свой аппарат собирал данные о возможных кандидатах, затем он отсылал эту информацию лично гражданскому губернатору Калужской губернии, а также в Калужское губернское по крестьянским делам присутствие — от имени уездной по крестьянским делам комиссии, которую он и возглавлял. Судя по архивным материалам, кандидаты активно обсуждались не только на уровне губернатора и уездного предводителя дворянства, но и среди дворян конкретного уезда. По прохождении согласительных процедур губернатор выходил в Сенат с соответствующим представлением. В случае его удовлетворения губернатор подписывал приказ о назначении мирового посредника, если же Сенат высказывал возражения, то селекционные мероприятия по той же схеме начинались вновь.

Одновременно происходил отбор кандидатов в мировые посредники, основной функцией которых было временное или постоянное замещение в должности уже работающих посредников. В Калужской губернии такие замещения были нередкими. Для их юридического закрепления необходимо было одобрение губернатора и предводителя дворянства.

В 1864 г. институт мировых посредников трансформировался в институт мировых судей. Список лиц, имевших право быть избранными на эту должность, составлялся по каждому уезду отдельно особым уездным присутствием. Его образовывали члены уездной земской управы, уездный предводитель дворянства, уездный исправник, полицмейстер, городской голова, все мировые посредники уезда и местный уездный судья.

На первый раз (т.е. в 1864 г.) в список могли вноситься все мировые посредники и те из кандидатов, которые уже исправляли должность посредника

не менее шести месяцев (даже если они не соответствовали имущественному цензу на занятие этой должности). Все иные соискатели были ограничены имущественным цензом: их земельные владения должны были быть вдвое больше необходимых для непосредственного участия в избрании гласных в уездные земские собрания.

Одна из самых характерных черт дореволюционной политико-административной элиты Калужской губернии — ее преимущественно дворянский статус. Именно поэтому роль дворянских сословных учреждений в политическом процессе была ключевой. Губернский предводитель дворянства являлся фигурой, которая по своему влиянию на этот процесс в губернии немногим уступала гражданскому губернатору. Отношение центральной власти к губернскому предводителю было соответствующим: после избрания на губернском дворянском депутатском собрании его кандидатуру утверждал в должности император. Служба “по дворянским выборам” была почетной и приравнялась к государственной.

Калужское дворянское депутатское собрание (образованное еще в 1785 г. на основании Жалованной грамоты дворянству) состояло из губернского предводителя дворянства и депутатов, избираемых местным дворянским собранием по одному от каждого уезда. Дворянское собрание представляло собой коллегиальный орган, но большее число текущих дел, входивших в его компетенцию, решалось властью предводителя. Само собрание созывалось один раз в три года.

Уездные собрания дворянства формировались из дворян-помещиков, имевших земельные наделы на территории соответствующего уезда. Собранные в уездном центре дворяне избирали — от своего имени и от имени своих доверителей — уездного предводителя, который по должности пользовался огромной властью в своей местности. Нередко губернская власть наделяла уездных предводителей дополнительными полномочиями, традиционно рассчитывая на их высокий авторитет, опытность и “общее ответственное доверие”.

Таким образом, в дореволюционной России на провинциальном уровне (во всяком случае, в центральноевропейских губерниях, таких как Калужская) существовал сравнительно умеренный вариант так наз. гильдийской системы отбора лиц на официальные должности и их служебного продвижения, характеризующейся закрытостью, узостью ее электората, а также бюрократизацией методов кадрового отбора и продвижения, постепенностью возвышения в чиновной иерархии.

Эта система, обновленная в ходе реформ 1860-х годов, способствовала их проведению без крупных потрясений в обществе. Однако она не смогла обеспечить решение качественно новых задач российской модернизации.

\* \* \*

После Октября 1917 г. система элитообразования в Калужской губернии, равно как и в других российских регионах, претерпела серьезные изменения. Были упразднены все сословные институты (дворянские собрания, купеческие, ремесленные и мещанские управы, волостные сходы и т.д.), а также земства. Институт губернаторства уступил место институтам председателя губкома партии и председателя губисполкома. Процессы структурной трансформации городских, уездных и волостных учреждений были аналогичны происходившему на губернском уровне.

Система назначения на руководящие должности регионального аппарата в годы революции и гражданской войны отличалась крайней централизованностью и милитаристским характером. В Калужской губернии вся реальная власть была сосредоточена в военно-революционном комитете (ВРК), сфор-

мированном правительством страны. ВРК производил назначения на все ключевые посты в регионе и мог отстранить от должности любого комиссара.

На городском, уездном и волостном уровнях в 1917 г. власть стали представлять местные Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Президиумы Советов “определялись” по конкретным кандидатурам в городское самоуправление и в исполкомы Советов, после чего данные списки передавали для утверждения на пленарном заседании депутатов Совета. Весь административный персонал советских органов назначался президиумами Советов, без утверждения их на пленарных заседаниях. Данные процедуры обозначались в нормативных документах как “организационные вопросы”.

После окончания гражданской войны органы чрезвычайного управления уступили место советским исполнительным структурам. В организационном и кадровом отношении они полностью были под контролем местных партийных комитетов, находившихся, в свою очередь, под жестким надзором со стороны аппарата ЦК ВКП(б). Руководство Калужского губернского комитета партии избиралось на пленуме губкома, с предварительным согласованием в ЦК. Аналогичная схема действовала на городском и уездном уровнях.

Советские органы на территории Калужского региона были представлены Калужским губернским исполкомом (ГИК), Калужским горсоветом, уездными (УИК) и волостными (ВИК) исполкомами, сельскими советами. Губисполком определял структуру и количественный состав советских органов на региональном уровне. Так, в 1924 г. губисполком провел сокращение технического аппарата ВИКов на 51,6%, аппарата УИКов — на 5,8%, аппарата ГИК — на 5,7%. Данные меры были обусловлены укрупнением волостей и упорядочением структуры территориального управления. В том же году прошли выборы в Советы, в которых принял участие 41% правоспособных жителей губернии. Губернская избирательная комиссия во главе с представителем губисполкома активно вмешивалась в процесс выборов. В частности, она направила всем исполкомам и уездным избирательным комиссиям секретное письмо, в котором особое внимание было обращено на недопущение в Советы “кулацкого и чуждого элемента” и предлагалось в контакте с партийными органами вести кампанию за выборы в советы коммунистов и красноармейцев.

Руководство исполкомов выбиралось на пленумах соответствующих коллективных органов, причем часто на альтернативной основе (голосование производилось баллотировочными шарами). Кандидатура нового председателя ГИК должна была пройти утверждение Президиума ВЦИК. Пленум ГИК персонально назначал и отстранял заведующих отделами исполкома, курирующих конкретные социальные и хозяйственные направления. Механизм назначения ключевых фигур УИКов и ВИКов был аналогичен кадровым процедурам внутри губисполкома. Однако кандидатуры на руководящие должности волостных и уездных исполнительных структур в обязательном порядке согласовывались с президиумом ГИК. Самостоятельно отстранить от должности начальника какого-либо административно-хозяйственного направления президиумы исполкомов и волисполкомов не могли — для этого требовалось разрешение губисполкома.

Директорский корпус государственных калужских промышленных предприятий и учреждений “местного подчинения” официально назначался президиумом губисполкома после получения визы губкома партии. Директорат производственных структур союзного подчинения назначался народными комиссарами СССР после тщательной партийной и “полицейской” экспертизы.

До конца 1920-х годов в региональных институтах еще существовали практика альтернативных выборов и относительная свобода дискуссий (по неидеологическим вопросам), хотя нельзя не отметить неуклонное усиление бюрократизации всех управленческих звеньев. Для регионального аппарата того периода характерен некий синтез коммунистического романтизма и за-

урядного чиновничьего карьеризма. Номенклатура еще не успела сложиться как класс, но необходимая социально-политическая база для этого была создана. Практическое воплощение политики “элитообразования” в Калужском регионе началось, как и везде, в год “великого перелома” — с чистки советского аппарата.

Механизм такого “перетряхивания кадров” основывался на директивах ЦК и Народного комиссариата рабоче-крестьянской инспекции (Рабкрин). В Калуге чистку осуществляли московские аппаратчики Рабкрин<sup>\*</sup>. К данному процессу были подключены сотни местных рабочих, сельских батраков и студентов-комсомольцев. И это было не случайно, ибо наиболее отличившиеся представители именно перечисленных выше социальных категорий чаще всего замещали должности “вычищенных” служащих.

В 1930 г. кадровая чистка советских работников повторилась, а затем “профессионалы” из НКВД приступили уже к кадровой чистке партийного аппарата. В результате во власть пришли новые люди, формировавшие иные аппаратные порядки и ценности. Произошел окончательный отказ от альтернативных выборов, от внутривнутрипартийных дискуссий. Советы стали превращаться в чисто исполнительные учреждения, выполняющие волю партийного монополиста. Родившаяся в процессе индустриализации и коллективизации партийно-хозяйственная номенклатура построила жесткую командно-административную и мобилизационно-плановую систему, предполагавшую жесткие формы организационного и кадрового централизма. По-другому такая система действовать и не могла. Механизм формирования номенклатурной элиты, отлаженный в годы правления И. Сталина, без особых изменений просуществовал в Калужской области вплоть до начала 1990-х годов.

В центре региональной номенклатурной пирамиды находился Калужский обком КПСС, аппарат которого организационно состоял из секретариата обкома, бюро обкома, отраслевых отделов обкома и секторов при отделах обкома. Формировался обком на областной партийной конференции, которой предшествовали первичные и районные (городские) партконференции. Они выдвигали делегатов на конференции вышестоящего уровня, а также избирали руководящие органы своей партийной организации (райкомы, горкомы и т.д.). Каждое территориальное образование имело свою количественную и представительскую квоту. Состав делегатов на конференцию областного уровня жестко отслеживался организационным отделом обкома, в рамках которого функционировал сектор учета кадров, занимавшийся селекцией перспективных партийцев для дальнейшего аппаратного продвижения. Персональный состав обкома партии избирался делегатами, предварительно отобранными организационным отделом все того же обкома партии. Иными словами, региональная номенклатура воспроизводила сама себя.

Выполнив свои функции, областная конференция распускалась, а через непродолжительное время проходил пленум Калужского обкома КПСС. Открывал его функционер ЦК КПСС, приезжавший в Калугу для представления кандидатуры будущего первого секретаря обкома. После открытого голосования в поддержку данной кандидатуры (по традиции — единогласного) избранный первый секретарь предлагал на утверждение пленума кандидатуры на должность второго секретаря (своего заместителя) и, как правило, четырех “отраслевых” секретарей (по идеологии, по промышленности, по сельскому хозяйству, по науке и социальным вопросам). После ритуальных слов поддержки и единогласного избрания секретарей пленум формировал бюро обкома партии. В этот орган по должности входил в полном составе его секретариат (все секретари обкома), включались председатель облисполкома, ре-

<sup>\*</sup> В 1924 г. Калуга потеряла свой губернский статус. В течение десяти лет она входила в состав Московской области, а в 1934 — 1944 гг. — в состав Тульской области. Затем город восстановил утерянный статус, став административным центром Калужской области.

дактор областной партийной газеты “Знамя”; открытым голосованием избирались другие члены обкома, представлявшие различные социальные и демографические группы населения области (рабочие, колхозники, женщины, комсомольцы, директора и т.д.). Затем пленум утверждал представленные кандидатуры заведующих отделов обкома. Все функциональные единицы не ниже заведующих отделов обкома, секретариатов райкомов и горкомов проходили процедуру согласования в кадровых службах ЦК КПСС. Кандидатуры рядовых чиновников обкома (в т.ч. заведующие секторами при отделах) назначались бюро обкома с обязательным утверждением орготдела (в котором аккумулировались личные дела практически всех региональных партаппаратчиков) и секретариата обкома. Указанный отдел пропускал через свои кадровые фильтры каждого номенклатурного работника, вплоть до уровня председателя заводского парткома.

Если в силу различных причин тот или иной партийный функционер переставал удовлетворять руководство, его без лишнего шума переводили на другую работу. Освободившееся место занимал другой человек, сначала назначавшийся бюро обкома “исполняющим обязанности”, кандидатуру которого затем формально утверждал пленум обкома, собиравшийся раз в два-три месяца.

Депутаты Советов различного уровня, избиравшиеся на безальтернативных выборах, также предварительно проходили через сито организационного отдела обкома партии. Голосование было чисто номинальным. Все ключевые фигуры в обкоме, горкомах и райкомах партии автоматически становились депутатами местных Советов.

Процедура назначения председателя областного исполнительного комитета облсовета была такова: первый секретарь обкома предлагает (как депутат) на утверждение сессии кандидатуру председателя облисполкома, которая после формального ее обсуждения единогласно утверждается. Далее новоизбранный председатель берет бразды правления в свои руки, предлагая депутатам кандидатуры своих заместителей, глав управлений, комитетов, отделов и комиссий облисполкома — при обязательном согласовании каждой с орготделом обкома.

\* \* \*

Произошедшая после Октября 1917 г. смена социально-политических критериев отбора в состав региональных руководящих групп полностью преобразила их социальный облик: дворян и купцов в новых учреждениях заменили представители рабочего класса и трудового крестьянства, но в первую очередь — члены партии “профессиональных революционеров” (имевшие, однако, чаще всего непролетарское происхождение). Но сама матрица элитообразования оставалась прежней — “гильдийской” (сменился лишь знак). Особенно ярко схожесть двух систем демонстрировали выборы. Они мало что значили и при формировании сословных органов в царской России, а в советское время превратились лишь в политический ритуал. Таким образом, советская партийно-государственная номенклатура не только восприняла военно-полицейские традиции Российской империи, но и довела бюрократические порядки до абсурда. В условиях тоталитарного государства с его жесткой кадровой “вертикалью”, устранением политической контрэлиты, любых конкурентных механизмов обновления элит отсутствовали и те положительные качества, которые имел дореволюционный российский вариант “гильдийской” системы — профессионализм кадров, обеспечивавший осторожность и уравновешенность решений. Но если царская бюрократия — при всем ее общественном влиянии — оставалась все же “служилой прослойкой”, то политико-административный аппарат в СССР превратился в некую узкую касту, обслуживающую не общество, а лишь саму себя. Как кажется, на региональном

уровне этот процесс зашел особенно далеко, предопределив особую остроту многих нынешних проблем демократизации "на местах" и препятствуя подлинной федерализации России.

Отход от номенклатурной системы селекции региональных политико-административных кадров начался в Калужской области с первых свободных и альтернативных выборов в городской совет ее центра весной 1990 г. Этот процесс продолжили выборы в Законодательное собрание Калужской области в марте 1994 г. В ноябре 1996 г. калужцы впервые в истории выбрали своего губернатора.

Однако еще рано говорить о том, что в Калужской области сложилась какая-то новая система рекрутирования в политико-административной сфере, обеспечивающая "круговорот" элит, их систематическое обновление и качественное улучшение состава. Дело не только в том, что осталось еще немало зон, где такое рекрутирование сохраняет закрытый характер. Так, в соответствии со статьей 28 (п. 12) Устава Калужской области, принятого 27 марта 1996 г., право назначать и увольнять чиновников отраслевых департаментов принадлежит директорам соответствующих департаментов, назначаемых на должность губернатором. Среднее и руководящее звенья администрации губернатора также формируются непосредственно губернатором (ст. 38 п. 5 Устава). Когда мы говорим об открытости, состязательной системе рекрутирования элит, то имеем в виду всю совокупность демократических процедур, неоднократно апробированных в политической практике и освоенных избирательным корпусом. Такую систему еще предстоит совместно создать гражданскому обществу и государству. Следует при этом иметь в виду, что основной "костяк" нынешней политико-административной элиты на региональном уровне с советских времен изменился мало. Прежние стереотипы отнюдь не изжиты. Это создает опасность если не прямого отказа от демократических, открытых процедур рекрутирования политико-административной элиты, то, во всяком случае, их выхолощивания.