

ВЛИЯНИЕ ОКТЯБРЬСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ НА ФОРМИРОВАНИЕ ПАТРИМОНИАЛЬНЫХ ЧЕРТ СОВЕТСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЮРОКРАТИИ

Лугвин С. Б.

г. Гомель, ГГТУ

С приходом к власти большевиков в России была предпринята попытка широкомасштабной социально-политической инженерии, нацеленная на реализацию утопического проекта совершенного общества. В ее основе лежали парадигма механицизма и волонтаристский стиль мышления. Считалось, что использование властных рычагов пролетарского государства с опорой на «классовый инстинкт» трудящихся масс вполне достаточны для радикального переустройства социальной жизни на коммунистических началах даже при отсутствии необходимых для этого экономических и культурных предпосылок. В результате практической реализации подобного проекта в стране была создана этакратисткая система, в которой тоталитарно-бюрократические методы управления, репрессии и идеологическое воздействие играли ведущую роль в организации всех социальных процессов.

До своего прихода к власти большевики питали иллюзию, что Советы как политический механизм диктатуры пролетариата способны привлечь к управлению государством самые широкие трудящиеся массы. «Рабочие, завоевав политическую власть, – писал В. И. Ленин накануне Октябрьской революции, – разобьют старый бюрократический аппарат, заменят его новым, состоящим из тех же самых рабочих и служащих, против превращения коих в бюрократов будут приняты тотчас меры, подробно разработанные Марксом и Энгельсом: 1) не только выборность, но и сменяемость в любое время; 2) плата не выше платы рабочего; 3) переход немедленный к тому, чтобы *все* исполняли функции контроля и надзора» [1, с. 109]. По мнению Ленина, развитие капитализма создает для этого все необходимые предпосылки. Крупное производство, фабрики, железные дороги, почта и банки упрощают функции управления «до необыкновенно простых, всякому грамотному человеку доступных операций наблюдения и записи, знания четырех действий арифметики и выдачи соответствующих расписок» [1, с. 101]. Подобные идеи порождали крайне упрощенное представление об управленческом труде и приводили к недооценке профессиональной подготов-

ки руководящих кадров, что в дальнейшем негативно отразилось на качестве государственного аппарата, порождая некомпетентность и дилетантизм чиновников.

Основываясь на идеологической доктрине полновластия Советов, большевики отвергли принцип разделения властей, который они рассматривали как буржуазную выдумку, лишь отвлекающую пролетариат от его истинных целей. Образцом для подражания для них стала Парижская Коммуна, которая по мысли К. Маркса являлась «работающей корпорацией, в одно и то же время законодательствующей и исполняющей законы» [2, с. 341]. Отсюда не случайно, что после революции новые органы государственного управления - Советы во многом воспроизвели политические механизмы Коммуны. В лице своих высших органов – сначала съездов Советов, а с 1936 г. Верховных Советов – они не только издавали законы, но и решали любые административные вопросы. Одновременно Советское правительство (сначала Совнарком, а с 1946 г. Совет Министров) как исполнительный орган власти имело право издавать декреты, обладающие силой закона. Законами становились и решения партийных органов. А в годы «развитого социализма» функции законов выполняли совместные постановления ЦК КПСС, ВЦСПС и Совета Министров. Считалось, что они имеют даже «большую юридическую силу, чем закон, так как подкреплены авторитетом партии, мудрость которой не может подвергаться сомнению» [3, с. 162]. В подобных условиях законодательная и исполнительная власти являлись таковыми лишь по названию. На деле же они концентрировались в руках Коммунистической партии, сфера компетенции которой не была зафиксирована ни в одном законе. Тем самым в Советском Союзе был возрожден присущий самодержавной России принцип единства и неделимости государственной власти.

Возникшее внеправовым путем Советское государство не только унаследовало характерную для царской России недооценку формально-правовых норм, но и довело эту ситуацию до абсурда. Абсолютизация классовых компонентов права привела к игнорированию его общечеловеческих начал и породила представление о нем как о возведенной в закон воле господствующего класса. Отвергнув «узкий горизонт буржуазного права», В.И. Ленин объявил, что диктатура пролетариата создает свое собственное «пролетарское право». При этом оно рассматривалось лишь как простой инструмент государ-

ственной власти, подчиненный решению чисто политических задач. Недооценка роли правовых механизмов государственного управления сопровождалась расширением поля личного усмотрения чиновников и порождала власть человека, а не закона. Нигилистическое отношение к праву предопределяло зависимость судебной власти от партийно-государственных органов и ставило под сомнение принцип беспристрастности суда, презумпцию невиновности, формальные процедуры судебного процесса и т. п. В итоге был восстановлен характерный для традиционного общества синкретический характер государственной власти, при котором судопроизводство являлось лишь одной из функций органов управления.

Первоначально большевистские лидеры крайне негативно относились к бюрократии, определяя ее как орудие классового подавления и угнетения. Так, говоря, например, о дореволюционной бюрократии, В. И. Ленин неизменно подчеркивал лишь ее дисфункциональные свойства: оторванность от общества, привилегированное положение, погоню за должностями, чиновничество, коррумпированность, формализм и т. п. Считалось, что с упразднением частной собственности и буржуазного государства исчезнет и бюрократия. Придя к власти, большевики предприняли ряд практических мер по разрушению старого государственного аппарата. «Декрет об уничтожении сословий и гражданских чинов» (1917 г.) упразднил все юридические акты, регламентирующие дореволюционную государственную службу: табель о рангах, Устав о службе гражданской и др. Это лишило административно-служебную деятельность всякого правового регулирования. Однако по мере осознания того, что альтернативы бюрократическому управлению просто не существует, большевики были вынуждены встать на путь создания новых бюрократических структур. В подобных условиях административные функции Советов были переданы их постоянным аппаратным структурам – исполкомам и президиумам исполкомов, работники которых не избирались, а назначались партийными комитетами.

Новая бюрократия во многом унаследовала институты, кадровый персонал и принципы организации царской системы управления. При этом, как отмечают Т.П. Коржихина и А.С. Сенин, «использовался не только старый аппарат учета и распределения, связи, путей сообщения и т. п., но и отдельные элементы буржуазного карательного механизма» [4, с. 176]. Иерархия и бюрократическое единооб-

разие, присущие царским министерствам, были распространены на все органы власти и управления, включая Советы. Так, например, Постановлением ВЦИК (1922 г.) были учреждены унифицированные структуры и штаты для всех наркоматов и местных Советов. В исполкомах Советов было введено строго установленное число отделов и подотделов, фиксированное количество служащих, определена их субординация, упорядочена система отчетности и пр. Решения исполкомов более высокого уровня стали обязательными для исполкомов более низкого уровня. Отраслевые отделы подчинялись не только территориальному Совету, но и соответствующему наркомату в центре. Все это привело к возникновению иерархически организованного государственного аппарата, широко использующего постоянных чиновников.

Решение практических задач по созданию нового государственного аппарата заставило большевиков отказаться от выборности служащих, их сменяемости и уравнинии в оплате труда с рабочими. В 1922 г. Совнарком принял «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях», которые «содержали отдельные элементы Устава о гражданской службе досоветской России. Однако по степени проработки вопросов организации государственной службы они не могли идти ни в какое сравнение со старым Уставом» [5, с. 40]. Подобно царскому Уставу правила устанавливали запреты, регулирующие прием на государственную службу, регламентировали вопросы совмещения должностей, отношения с коммерческими предприятиями. Однако они не затрагивали целый комплекс вопросов, связанных с наймом и увольнением чиновников, условиями прохождения государственной службы, определением их прав и обязанностей, правовых и социальных гарантий и пр. Принятые первоначально как временные нормы, в дальнейшем Правила стали постоянными. Помимо них государственная служба в СССР регулировалась также ведомственными актами, законодательством о труде и постановлениями Совета министров. Однако Советское государство никогда не имело единого закона о государственной службе.

По своему качеству новая советская бюрократия существенно уступала дореволюционной российской бюрократии. Отрицательную роль сыграло упразднение прежних нормативных актов, отстранение от дел многих опытных чиновников и периодические

«чистки» государственного аппарата. Негативное влияние оказал также принцип классового подхода, устанавливающий безусловный приоритет классовой сознательности и классового происхождения над любыми управленческими знаниями и навыками. Между тем растущие масштабы огосударствления экономики и потребности модернизации страны требовали создания высокопрофессионального административного аппарата, что вынудило власть предпринимать определенные меры по его рационализации.

В результате уже в начале 20-е гг. в практику административной работы стали внедряться принципы научной организации управленческого труда (НОУТ), нацеленные на образцовую постановку делопроизводства, оптимизацию документооборота, совершенствование отчетности и пр. Одновременно развилось ноутовское движение, нацеленное на популяризацию научных методов управления и формирование у служащих высокой культуры управленческого труда. Однако интерес к НОУТ оказался недолговечным и в конце 20-х гг. полностью угас.

И.В. Сталину и его окружению требовалась не рациональная бюрократия веберовского типа, а бюрократия патримониального типа, способная быть лишь послушным исполнителем спускаемых сверху распоряжений. Она должна была демонстрировать не знание формальных правил и самостоятельность в работе, а постоянное самоотречение, политическую преданность и личную верность вождю, приказания которого имели безусловный приоритет над любыми нормами и формальными предписаниями. Яркую характеристику управленцев подобного типа дал известный русский философ Г. П. Федотов: «Вглядимся в черты советского человека, конечно, того, который строит жизнь, не смят под ногами, на дне колхозов и фабрик, в черте концлагерей. Он очень крепок, физически и душевно, очень целен и прост, живет по указке и по заданию, не любит думать и сомневаться, ценит практический опыт и знания. Он предан власти, которая подняла его из грязи и сделала ответственным хозяином над жизнью сограждан. Он очень честолюбив и довольно черств к страданиям ближнего – необходимое условие советской карьеры. Но он готов заморить себя за работой, и его высшее честолюбие – отдать свою жизнь за коллектив: партию или Родину, смотря по временам. Не узнаем ли мы во всем этом служилого человека ХУІ века? Напрашиваются и другие исторические аналогии:

служака времен Николая I, но без гуманности христианского и европейского воспитания; сподвижник Петра, но без фанатического западничества, без национального самоотречения» [6, с. 212].

Требования неукоснительного послушания и исполнительности порождали директивно-приказной стиль управления и военизированный характер государственной службы. Считалось, что партия не просто руководит социалистическим строительством, а ведет напряженную борьбу на всех фронтах (в терминологии Сталина: «фронт борьбы между пролетариатом и кулачеством», «фронт борьбы между деревенской беднотой и кулачеством», «фронт сельскохозяйственной кооперации», «фронт строительства», «фронт молодежи» и т. п.), широко используя при этом военную стратегию и тактику. Отсюда не случайно, что политическое руководство Сталин отождествлял с командованием, отдачей приказов и безропотным подчинением. Весьма показательное определение, данное им Коммунистической партии: «Партия – это командный состав и штаб пролетариата» [7, с. 72]. Характеризуя партийную иерархию, он охотно использовал военную лексику: высшие руководители – «партийный генералитет», средние руководители – «партийное офицерство», низший командный состав – «партийное унтер-офицерство». По мнению Сталина, государственный аппарат должен быть во всем подобен военному. Отсюда его стремление унифицировать и ранжировать всех чиновников по образцу Красной армии, для чего в ряде министерств были введены особые мундиры и знаки отличия (после смерти Сталина в большинстве из них форма была отменена). Военизированный характер государственной службы лишь усиливал патримониальные свойства советской бюрократии.

С самого начала ядром советского государственного аппарата стала партийная номенклатура как подобие политической бюрократии. Именно она обеспечивала проведение политической линии партии во всех сферах общественной жизни и на всех этажах государственного управления. Номенклатурный принцип назначения, возникнув в 20-е гг., окончательно оформился во второй половине 30-х гг. и просуществовал до конца 80-х. При отборе кандидатов в номенклатуру более всего ценилось их происхождение, анкетные данные, преданность вождю и партии. Деловые и профессиональные качества также могли учитываться, но в меньшей степени.

Психологические последствия такого подхода хорошо показал М. Восленский: «Каждый должен чувствовать, что он занимает место не по какому-то праву, а по милости руководства, и если эта милость прекратится, то он легко может быть заменен другим. Этот принцип кадровой политики порождал у счастливых назначенцев не просто покорность воле начальства, но бурное стремление выслужиться, чтобы хоть таким путем стать незаменимыми» [8, с. 212].

В период преобладания директивно-приказных методов управления с их акцентом на волевые качества руководителя, утвердилось мнение, что номенклатурное чиновничество с одинаковым успехом может руководить любой сферой общественной деятельности, будь то профсоюзы, образование, промышленность, сельское хозяйство и пр. В подобных условиях широко распространилось номенклатурное перемещение кадров по различным отраслям народного хозяйства и сферам деятельности, которое с решением задач индустриализации и растущим усложнением функций управления оказалось крайне непродуктивным. А потому, начиная с 60-х гг., к руководящим работникам стали предъявляться новые, более высокие, требования, связанные с наличием у них высшего образования, профессионального или партийного. Однако номенклатурное перемещение кадров продолжало сохраняться.

Наличие номенклатурного чиновничества еще более усиливало сходство советской бюрократии с бюрократией патримониального типа, которая полностью зависела от милости и расположения господина и не обладала устойчивой административной специализацией. Тем более что денежное содержание номенклатурных чиновников неизменно дополнялось всякого рода привилегиями и натуральными выплатами. Однако, несмотря на свой архаизм, в условиях отсутствия рыночных отношений и преобладания директивно-приказных методов управления номенклатура обладала некоторой функциональностью. Именно она обеспечивала согласованную работу всех звеньев государственного аппарата, его нацеленность на решение любых задач, поставленных властью.

Возрождение бюрократических структур было вызвано, с одной стороны, необходимостью практического решения задачи по организации управления в стране, где нужно было преодолевать хозяйственную разруху и осуществлять экономическую модернизацию, а с другой – потребностью радикального переустройства всей жиз-

ни общества на коммунистических началах, что требовало установления государственного контроля над всеми сферами общественной жизни. В подобных условиях большевики были вынуждены отказаться от идеи «отмирающего государства» и встать на путь создания мощного государства, опирающегося на постоянный бюрократический аппарат.

Использованная литература

1. Ленин, В.И. Государство и революция / В.И. Ленин // Полн. собр. соч.: в 55 т. – М.: Политиздат, 1981. – Т. 33. – С. 1–120.

2. Маркс, К. Гражданская война во Франции. Воззвание генерального Совета Международного Товарищества Рабочих / К. Маркс // К. Маркс, Ф. Энгельс. Сочинения: в 39 т. – 2-е изд. – М.: [б. и., б. г.]. – Т. 17. – С. 320–385.

3. На пороге кризиса: нарастание застойных явлений в партии и обществе / Под общ. ред. В.В. Журавлева. – Москва: Политиздат, 1990. – 447 с.

4. Коржихина, Т.П. История российской государственности / Т.П. Коржихина, А.С. Сенин. – М.: Интерпракс, 1995. – 352 с.

5. Мельников, В.П. Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность: в 2 ч. / В.П. Мельников, В.С. Нечипоренко. – М.: Изд-во Рос. акад. упр., 1993. – С. 54–60.

6. Федотов, Г.П. Россия и свобода / Г.П. Федотов // Знамя. – 1989. – № 12. – С. 197–214.

7. Сталин, И. В. О политической стратегии и тактике русских коммунистов. Набросок плана брошюры / И.В. Сталин // Сочинения: в 13 т. – М.: Политиздат, 1953. – Т. 5. – С. 62–87.

8. Восленский, М. Номенклатура. Фрагменты книги / М. Восленский // Новый мир. – 1990. – № 6. – С. 205–230.