



ПАТРИМОНИАЛЬНЫЕ ЧЕРТЫ СОВЕТСКОЙ БЮРОКРАТИИ

С.Б. ЛУГВИН

*Гомельский государственный
технический университет
им. П.О. Сухого, Беларусь*

e-mail: lugvinsergey@rambler.ru

На основе анализа специфических особенностей политического управления советского общества рассматриваются патримональные признаки советской бюрократии: синкретический характер управления, недооценка правовых норм, преобладание классового подхода в подборе кадров, клиентелизм на государственной службе, номенклатурный принцип управления.

Ключевые слова: бюрократия, Советский Союз, номенклатура, государственное управление, правовой нигилизм, классовый подход.

В настоящее время во многих постсоветских странах проводятся реформы, нацеленные на модернизацию управления и повышение эффективности работы государственного аппарата. В этой связи немалое значение имеет критическое переосмысление опыта прошлого, его прочтение с учетом современных реальностей, что позволяет не только не допускать прежних ошибок, но и более продуктивно решать новые задачи. Целью статьи является выявление патримональных признаков советской государственной бюрократии, которые рассматриваются в контексте анализа некоторых особенностей советского политического управления.

В ходе широкомасштабной социально-политической инженерии, нацеленной на реализацию утопического проекта совершенного общества, в Советском Союзе была создана уникальная этакратическая система, которая опиралась на административно-репрессивные методы управления и массированное политико-идеологическое воздействие. Считалось, что использование властных рычагов пролетарского государства с опорой на «классовый инстинкт» трудящихся масс вполне достаточно для радикального переустройства социальной жизни на коммунистических началах даже в условиях отсутствия необходимых для этого экономических и культурных предпосылок.

До своего прихода к власти большевики питали иллюзию, что Советы, как политический механизм диктатуры пролетариата, способны привлечь к управлению государством самые широкие трудящиеся массы. Как считал В.И. Ленин, развитие капитализма создает необходимые для этого условия. 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. Подобные идеи порождали крайне упрощенное представление об управленческом труде и сопровождалось недооценкой профессиональной подготовки административных кадров. В дальнейшем это негативно сказалось на качестве государственного аппарата, порождая некомпетентность и дилетантизм руководящих работников.

Основываясь на идее полновластия Советов, большевики отвергли принцип разделения властей, который рассматривался ими как буржуазная выдумка, отвлекающая пролетариат от его истинных целей. Образцом для их подражания стала Парижская Коммуна, которая высоко оценивалась К. Марксом. А потому не случайно, что после революции новая власть во многом воспроизвела политические механизмы Коммуны. Ее высшие представительные органы – сначала съезды Советов, а с 1936 г. – Верховные Советы не только издавали законы, но и решали любые вопросы административно-исполнительного характера. Советское правительство (сначала Совнарком, а с 1946 г. – Совет Министров) как исполнительный орган власти получило право издавать декреты, имеющие силу законов. Законами становились и решения партийных органов. А в годы «развитого социализма» функции законов стали выполнять совместные постановления ЦК КПСС, ВЦСПС и Совета Министров.

¹ Ленин В.И. Государство и революция // Полн. собр. соч., т. 33. М., 1981. С. 101.

Возникшее неправовым путем Советское государство не только унаследовало характерную для самодержавной России недооценку формально-правовых норм, но и довело эту ситуацию до абсурда. Абсолютизация классовых компонентов права привела к элиминированию его общечеловеческих черт 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 государственной власти, подчиненный решению чисто политических задач. Игнорирование роли правовых механизмов государственного управления сопровождалась расширением поля личного усмотрения чиновников и порождала власть человека, а не закона. Издавая правовые акты, власть, как верно заметил В.М. Манохин, «всеми силами стремилась оставить для себя сферу государственного руководства зоной свободного усмотрения... Не связывать себя правовыми предписаниями, но бесконечно плодить их для нижестоящих – вот основа свободного усмотрения»². Нигилистическое отношение к праву предопределяло зависимость судебной власти от партийно-государственных органов и ставило под сомнение принцип беспристрастности суда, презумпцию невиновности, формальные процедуры судебного разбирательства и пр. Тем самым в Советском Союзе был восстановлен характерный для традиционного общества синкретический характер государственного управления, при котором судопроизводство являлось лишь одной из функций административной власти³.

Негативное воздействие на формирование советской системы государственного управления оказали идеологические представления большевиков о бюрократии как орудии классового подавления и угнетения⁴, что вызвало отторжение дореволюционных административных практик, прежнего кадрового персонала и правовых норм. Придя к власти, большевики предприняли ряд решительных мер по разрушению старого государственного аппарата. Так, например, принятый ими «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., что лишило административную деятельность всякого правового регулирования. Однако по мере осознания того обстоятельства, что альтернативы бюрократическому управлению просто не существует, новая власть была вынуждена отказаться от выборности служащих, их сменяемости и уравнивания в оплате труда с рабочими (как это планировалось ранее) и встать на путь воссоздания бюрократических структур. В результате реальные управленческие функции были изъяты у Советов и переданы их аппаратным структурам – исполкомам и президиумам исполкомов, работники которых не избирались, а назначались партийными комитетами. Иерархия и бюрократическое единообразие, присутствующие царским министерствам, распространились на все органы власти и управления, включая Советы. 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 обязательны для исполкомов более низкого уровня. Одновременно стали широко заимствоваться административные институты и кадровый персонал дореволюционной России. При этом, как отмечают Т.П. Коржихина и А.С. Сенин, «использование некоторых частей прежнего государственного механизма имело гораздо более широкие масштабы, чем это представлялось большевикам до революции. Использовался не только старый аппарат учета и распределения, связи, путей сообщения и т. п., но и отдельные элементы буржуазного карательного механизма...»⁵. В результате предпринятых большевиками административных преобразований в стране

² Манохин В. М. Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Советское государство и право. 1990. № 1. С. 26.

³ Лугвин С.Б. Европейская бюрократия: контекст становления // Политическая концептология. 2012. № 4. С. 133.

⁴ Характеризуя дореволюционную бюрократию, В.И. Ленин неизменно подчеркивал лишь ее дисфункциональные свойства: оторванность от общества, привилегированное положение, погоня за должностями, чиновничество, коррумпированность, формализм и т. п.

⁵ Коржихина Т.П., Сенин А.С. История российской государственности. М, 1995. С. 176.



сформировалась иерархическая система государственного управления, опирающаяся на профессиональную бюрократию.

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»⁶. Подобно царскому Уставу правила устанавливали запреты, регулирующие прием на государственную службу, регламентировали вопросы совмещения должностей, отношения с коммерческими предприятиями. Но они не затрагивали большинство вопросов, связанных с наймом и увольнением чиновников, условиями прохождения ими 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 ведомственными актами, законодательством о труде и постановлениями Совета министров. Однако Советское государство на всем протяжении своего существования так и не приняло единого закона о государственной службе.

По качеству и компетентности новая бюрократия существенно уступала старой российской бюрократии. Отрицательную роль сыграло упразднение прежних нормативных актов, отстранение от дел многих опытных чиновников и периодические «чистки» государственного аппарата. Но наибольшее негативное влияние оказал принцип классового подхода, устанавливающий безусловный приоритет классового происхождения над любыми управленческими знаниями и навыками. Привлечение в аппарат малограмотных людей – выходцев из рабочих и крестьян, которые в большинстве своем имели лишь начальное образование, способствовало усвоению худших черт дореволюционного государственного аппарата. Как показывает исторический опыт, «именно придавленные, лишенные прав маргинальные массы оказываются наиболее стойкими хранителями системы отношений прежнего общества в их наиболее архаичной форме»⁷.

Правящей верхушке требовалась не «рациональная» бюрократия веберовского типа, а бюрократия патримониального типа, способная быть лишь послушным исполнителем спускаемых сверху распоряжений. Она должна была демонстрировать не знание правовых норм и самостоятельность в работе, а постоянное самоотречение, политическую преданность и личную верность вождю (хозяину), приказания которого имели безусловный приоритет над любыми законами и формальными правилами. Яркую характеристику управленцев подобного типа дал 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 XVI века? Напрашиваются и другие исторические аналогии: служба времен Николая I, но без гуманности христианского и европейского воспитания; сподвижник Петра, но без фанатического западничества, без национального самоотречения»⁸.

Требования неукоснительного послушания и исполнительности породили 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 И.В. 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 командова-

⁶ Мельников В.П., Нечипоренко В.С. Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность. Ч 2. М., 1993. С. 40.

⁷ Криворотов В. Русский путь // Знамя. 1990. № 9. С. 191.

⁸ Федотов Г.П. Россия и свобода // Знамя. 1989. № 12. С. 212.

нием, отдачей приказов и безропотным подчинением. Справедливо полагая, что наилучшей школой командования является армия, он рассматривал ее как то место, где рабочие и крестьяне «вырабатывают свои политические взгляды», «учатся и приучаются к политической жизни»⁹. Весьма показательно определение, данное Сталиным Коммунистической партии: «Партия – это командный состав и штаб пролетариата...»¹⁰. 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 «вождя народов» в большинстве из них форма была отменена). Военизированный характер государственной службы лишь усиливал патримониальные свойства советской бюрократии¹¹.

С самого начала ядром советского аппарата явилась партийная номенклатура, ставшая подобием политической бюрократии. Именно номенклатура обеспечивала проведение политической линии партии во всех сферах общественной жизни и на всех этапах государственного управления. Номенклатурный принцип назначения, возникнув в 20-е гг., окончательно оформился во второй половине 30-х гг. и просуществовал до 1990 – 1991 гг. Лишенное всякого правового регулирования номенклатурное назначение, как считает В.Э. Бойков, «интерпретировалось не столько как привлечение к определенной профессиональной деятельности, сколько как доверие, партийное поручение, официально закрепленное решением соответствующего парткома»¹². При отборе кандидатов в номенклатуру более всего ценились их происхождение, анкетные данные, преданность вождю и верность политической линии партии. Деловые и профессиональные качества также учитывались, 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»¹³. Рабочие и крестьяне, однажды войдя в номенклатуру, в дальнейшем были готовы на все, чтобы никогда не возвращаться назад, в ряды своего класса.

В условиях тотальной политизации управления и преобладания директивно-приказных методов с их акцентом на волевые качества руководителей, утвердилось мнение, что номенклатурные руководители даже при отсутствии у них соответствующей профессиональной подготовки могут с одинаковым успехом руководить любой сферой общественной деятельности, будь то профсоюзы, культура, промышленность, сельское хозяйство и пр. Начиная с 60-х гг., к ним стали предъявляться более высокие требования, связанные с наличием у них высшего образования, профессионального или партийного. Но и в новых условиях, несмотря на свою непродуктивность, номенклатурное назначение руководящих кадров продолжало сохраняться.

Номенклатурное чиновничество наглядно демонстрирует сходство советской бюрократии с бюрократией патримониального типа, которая полностью зависела от милости и расположения господина и не обладала административной специализацией¹⁴. Сходство еще более усиливается, если иметь в виду то обстоятельство, что денежное содержание номенклатуры обычно 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 опре-

⁹ Сталин И.В. Организационный отчет ЦК ККП(б) XII съезду // Соч., т. 5. М., 1953. С. 204-205.

¹⁰ Сталин И.В. О политической стратегии и тактике русских коммунистов. Набросок плана брошюры // Соч., т. 5. М., 1953. С. 72.

¹¹ Лутвин С.Б. Социально-политическая трансформация древнеримской государственности и процесс становления бюрократии // Вестник Гомельского технического университета им. П.О. Сухого. 2003, № 2. С. 102.

¹² Бойков В.Э. Государственные служащие: штрихи коллективного портрета // Социологические исследования. 1997. № 6. С. 100.

¹³ Восленский М. Номенклатура. Фрагменты книги // Новый мир. 1990. № 6. – С. 212.

¹⁴ Лутвин С.Б., Кочетков Б.Я. Традиционное общество и патримониальная бюрократия // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Политические науки. 2005. № 3. С. 43-45.



деленной функциональностью. Именно она обеспечивала согласованную работу всех звеньев государственного аппарата, его нацеленность на решение любых задач, поставленных властью.

«Золотым веком» советской бюрократии стал период «развитого социализма», когда с прекращением сталинских «чисток» и хрущевских «ротаций» была достигнута стабилизация кадров, распространившаяся в первую очередь на партийную номенклатуру. Если при Сталине пребывание на высших должностях нередко ограничивалось лишь 2 – 3 годами, то при Л.И. Брежневем этот срок мог составлять десятилетия. Линия на стабильность кадров сплошь и рядом оборачивалась их застоём. На руководящих постах зачастую оказывались некомпетентные руководители, систематически не справлявшиеся со своими обязанностями, но входящие в номенклатуру. За развал работы их могли снять с должности, но тут же следовало их назначение на другую должность. Подобная ситуация благоприятствовала «укоренению отношений личной преданности и утверждению системы ценностей, в которой верность патрону превалировала над компетентностью и “идеологической выдержанностью”»¹⁵. Клиентальные и парантальные отношения позволяли номенклатурной бюрократии обеспечивать собственное воспроизводство, в том числе за счет создания преимуществ для своих детей при получении образования, занятии престижных государственных должностей, карьере продвижении и пр. В результате она превратилась в корпорацию чиновников со своими интересами и целями, которые во многих случаях могли существенно отличаться от целей, декларируемых политической властью.

Институционализация привилегированного положения бюрократии сопровождалась ростом ее численности. Так, например, если в начале XX в. в России в сфере управления было занято лишь 576 тыс. чиновников, то в 1988 г. с управленческой сферой было связано уже почти 18 млн. чел.¹⁶. Причина столько быстрого роста административного персонала заключалась в отсутствии механизмов самоорганизации общества, его тотальном огосударствлении и невысоком качестве управленческой деятельности. Любое начинание, где бы оно не происходило, обычно сопровождалось (а часто только этим и ограничивалось) ростом аппарата. На процессы усложнения общественной жизни власть реагировала лишь рутинными действиями: создавались новые административные органы, увеличивалась их численность, расширялись параметры отчетности и т. п.

Происходящие в послесталинский период перемены носили половинчатый характер и не затрагивали основ сложившейся системы. В сфере управления они в основном ограничивались лишь технико-организационными мерами: упразднялись и вновь создавались министерства, отраслевая организация управления заменялась территориальной и снова отраслевой, вводились элементы хозяйственной самостоятельности предприятий, но одновременно сохранялись всемогущие министерства. Некоторое смягчение политического режима при Брежневем уменьшило жесткую централизацию власти, расширило самостоятельность местных властей. Произвол, сконцентрированный прежде на верхушке бюрократической пирамиды, переместился на ее более низкие уровни, породив локальные и ведомственные клики, а также мафиеподобные структуры в местном управлении. Ослабление контроля «сверху» и отсутствие действенного контроля «снизу» сопровождалось усилением бюрократических дисфункций: распространилась имитация руководителями своих служебных обязанностей, участились случаи приписок, усилились коррупция и протекционизм.

Утвердившаяся при Сталине военно-бюрократическая система управления при Брежневем была дополнена бюрократическим рынком, агентами которого являлись как отдельные должностные лица, так и целые органы управления. В отличие от экономического рынка на бюрократическом рынке шла торговля не столько материальными ценностями, сколько властными ресурсами, статусами, должностями, исключениями из правил и пр. Действовал принцип: «ты – мне, я – тебе». «Бюрократический рынок, – писал В. Найшуль, – сформировал определенный тип управленца – не “солдата партии”, как в сталинское время, а “торговца партии”, для которого в государственной деятельности... ни распоряжения высочайшего “верха”, ни обязательные для всех правила, ни законы

¹⁵ Верт Н. История Советского государства. 1900–1991. М., 1998. С. 434.

¹⁶ Бюрократия, авторитаризм и будущее демократии в России (материалы «круглого стола») // Вопросы философии. 1993. № 2. С. 31.

страны не являются... категорическими императивами»¹⁷. Такой рынок был тесно связан с «теневой экономикой», ставшей питательной основой должностных злоупотреблений. В дальнейшем, в период горбачевско-ельцинских реформ, он способствовал «номенклатурной приватизации» государственной собственности.

В годы «застоя» советская бюрократия достигла наибольшей зрелости, апогея силы и влияния. Если при харизматичном Сталине она являлась лишь простым исполнителем идущих сверху распоряжений, то при Брежневе стала активно проявлять собственные властные амбиции. В лице партийно-аппаратных структур, сотен министерств и ведомств она распоряжалась государственной собственностью и навязывала политическому руководству свои решения, не неся за них никакой ответственности. В подобных условиях функции политического управления начали все больше перемещаться в аппаратные структуры, а партийные съезды стали «тщательно срежиссированным спектаклем единодушного одобрения директив, выработанных руководящими органами аппарата власти»¹⁸. В результате полностью оправдался прогноз М. Вебера, согласно которому при социализме «развивается диктатура не рабочего, а чиновника»¹⁹.

Несмотря на свою силу и влияние, советская бюрократия вовсе не была сплоченной корпорацией. Между ее звеньями и аппаратными подразделениями шла постоянная борьба за бюджетные ресурсы, влияние на власть, статусные гарантии и пр. А во второй половине 70-х – начале 80-х гг. углубились противоречия между геронтократией и «молодыми» руководителями, которые были недовольны «закупоркой» каналов вертикальной мобильности, широко открытых Сталиным. В последующем внутренние противоречия бюрократии, усиливаемые властными амбициями «национальных» кадров, стали одной из важных причин распада Советского Союза.

На рубеже 70-х – начала 80-х гг. экономически развитые страны Запада встали на путь перехода к постиндустриальному обществу. В Советском Союзе в повестку дня также была поставлена задача проведения постиндустриальной модернизации, решение которой было невозможно без формирования рыночной экономики, демократизации политической системы, развития инициативы и предприимчивости граждан. Но к проведению подобных преобразований бюрократия оказалась не готова. В результате начавшиеся во второй половине 80-х гг. реформы привели к распаду страны, развалу экономики, снижению уровня жизни людей, росту преступности и социальной напряженности. Во многом это было связано с патримониальными свойствами советской бюрократии, которая по целому ряду параметров (синкретический характер государственного управления, недооценка роли правовых регуляторов, преобладание клиентальных отношений на государственной службе, номенклатурный принцип управления, классовый подход в подборе кадров, их невысокий профессиональный уровень и др.) существенно уступала государственному аппарату западных стран, ориентированному на веберовские каноны «рациональной бюрократии».

PATRIMONIAL LINES OF THE SOVIET BUREAUCRACY

S.B. LUGVIN

*Gomel State Technical University
named after P.O. Sukhoy, Belarus*

e-mail: lugvinsergey@rambler.ru

On the basis of the analysis of specific features of political management of the Soviet society are considered patrimonial signs of the Soviet bureaucracy: syncretic nature of management, underestimation of rules of law, prevalence of class approach in selection of shots, a clientelism in public service, the nomenclature principle of management.

Keywords: bureaucracy, Soviet Union, nomenclature, government, legal nihilism, the class approach.

¹⁷ Найшуль В. Высшая и последняя стадия социализма // Погружение в трясину: (анатомия застоя). М., 1991. С. 50.

¹⁸ Верт Н. Указ. соч. С. 442.

¹⁹ Вебер М. Социализм. Речь, произнесенная в Вене перед австрийскими офицерами с целью их общей ориентации (июнь 1918) // Политические работы (1895-1919). М., 2003. С. 327.