

Большевистские административные утопии и их реализация



Сергей ЛУГВИН,
кандидат философских
наук, доцент

Бюрократию принято критиковать за формализм, чрезмерное бумаготворчество, стремление к мелочной регламентации, невнимание к людям, что зачастую бывает оправданным. Порой в этой связи даже возникает вопрос: а нужна ли она вообще? Опыт отечественной истории учит: всякие попытки отказаться от рационально-организованных методов управления, которые обычно воплощаются в жизнь через деятельность бюрократических структур, негативно сказываются на эффективности государственного управления и порождают административный хаос, волюнтаризм, непрофессионализм, руководство «по понятиям», а не по законам. Очевидно утопическим оказался и характер первоначальных намерений большевиков привлечь к управлению государством широкие массы трудящихся. На практике же порождением антибюрократического проекта Октябрьской революции стала советская бюрократия.

С приходом к власти большевиков в России была предпринята попытка широкомасштабной социальной инженерии, фактически нацеленной на реализацию утопии – создание совершенного общества. Этот проект предусматривал радикальное переустройство всей общественной жизни на коммунистических началах, национализацию экономики, установление механизмов сознательного управления и контроля. Считалось, что в результате осуществления подобных мер в стране утвердятся бесклассовое и рационально организованное общество.

В основе большевистского проекта модернизации лежали механистическая

парадигма и технократический тип мышления. В представлении большевиков будущее общество – это огромная фабрика, использующая передовые технологические достижения. Так, например, В. Ленин считал, что в будущем «все общество будет одной конторой и одной фабрикой» [1, с. 101]. Видный теоретик большевизма Н. Бухарин также полагал, будто при социализме произойдет «превращение всего общества... в единый технический комбинат» [2, с. 93].

С самого начала модернизационные процессы в Стране Советов приобрели деформированный характер. Лидеры большевиков, как и их предшественники – самодержавные монархи – явно абсолютизировали техническую сторону модернизации и недооценивали все другие ее составляющие. По мнению российского историка Е. Рашковского, «модернизаторское рвение» большевиков «ориентировалось не на целостные достижения европейско-американской культуры в сферах технико-экономической, гражданской и духовной, но скорее лишь на обедненные и односторонние представления о технологической и военной эффективности Запада» [3, с. 106].

ОБ АВТОРЕ

ЛУГВИН Сергей Борисович.

Родился в 1954 году в г. Камышлов Свердловской области (Россия). Окончил философский факультет Уральского государственного университета (1976).

С 1976 года преподавал в вузах России и Украины. С 1982 года – на кафедре политологии и истории Гомельского государственного технического университета имени П.О. Сухого. С 2016 года – доцент кафедры социально-гуманитарных и правовых дисциплин ГТТУ.

Кандидат философских наук (1982), доцент (1985).

Автор свыше 140 научных публикаций, в том числе двух монографий (одна в соавторстве), четырех учебных пособий (в соавторстве).

Сфера научных интересов: государственная бюрократия в условиях социально-политических трансформаций.

Как показало последующее развитие событий, большевистская модернизация окончательно упразднила всякие начала социальной самоорганизации и рыночные механизмы экономического роста, в очень ограниченной степени присущие дореволюционной России. Уничтожение частной собственности и ликвидация товарно-рыночных отношений не просто возродили неизжитые в самодержавной России единство власти и собственности и внеэкономические формы эксплуатации труда, но и сделали их безраздельно господствующими.

Попытки реализовать на практике утопический проект радикального переустройства общества в условиях неготовности масс к его восприятию были невозможны без наделения власти диктаторскими полномочиями. При этом большевики строили иллюзии, что механизмы диктатуры пролетариата позволят привлечь к управлению государством широкие трудящиеся массы. Как неоднократно отмечал лидер большевиков, социалистическое государство будет по-новому демократическим (для пролетариев и неимущих) и по-новому диктаторским (против буржуазии). Признавая важность демократических институтов для повышения политической активности масс, он, однако, отвергал такие принципы либеральной демократии, как парламентаризм, конституционализм, приоритет личных прав и свобод граждан, разделение властей, верховенство права и др. «Величайшей нелепостью было бы думать, – писал В. Ленин, – что самая глубокая революция в истории человечества... может произойти внутри старых рамок старой, буржуазной, парламентарной демократии...» [4, с. 498–499]. Большие надежды в этой связи он возлагал на Советы, которые рассматривались им не только как форма диктатуры пролетариата, но и как органы подлинного народовластия.

Однако после завоевания власти большевики очень скоро убедились, что полноценное участие масс в управлении государством невозможно по причине их неграмотности, управленческой некомпетентности и склонности к митинговой активности.



▲ Жители Петрограда на политической демонстрации в июне 1917 года

петентности и склонности к митинговой активности. А потому начиная с 1920-х годов ведущую роль в Советах стали играть исполкомы и президиумы исполкомов, которые обычно не избирались, а назначались партийными органами. Учитывая складывающуюся реальность, вождь пролетариата был вынужден окончательно отказаться от своих утопических представлений о возможности привлечения широких масс к управлению государством. «Разве знает каждый рабочий, как управлять государством? – риторически вопрошает он. – Практические люди знают, что это сказки» [5, с. 253]. В результате им был выдвинут новый тезис: Советы – это органы власти не через трудящихся, а для трудящихся. Данный тезис, по сути, оправдывал то, что на деле реальная власть в стране принадлежала отнюдь не Советам, а большевистской партии, которая, устранив всех политических конкурентов, сосредоточила в своих руках наиболее значимые властные позиции. Советы превратились в простых исполнителей воли правящей партии и лишь «регистровали» принятые ею решения.

На протяжении 1920-х годов они окончательно утратили всякие остатки своей самостоятельности. Партийные комитеты систематически вмешивались в работу Советов, определяя их персональный состав (исполкомы Советов обычно состояли из большевиков) и принимаемые

ими решения. Постоянно осуществлялась ротация кадров между партийными и советскими органами, что, в конечном счете, привело к сращиванию партийного и государственного аппаратов.

Подобно своим духовным наставникам К. Марксу и Ф. Энгельсу русские большевики отвергли принцип разделения властей, который они рассматривали как буржуазную выдумку, лишь отвлекающую пролетариат от его истинных целей. Прообразом будущего пролетарского государства для них была Парижская коммуна, которую основоположник марксизма характеризовал как работающую корпорацию, в одно и то же время законодательствующую и исполняющую законы [6, с. 343]. 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 года Верховных Советов республиканского и общесоюзного уровня – они не только издавали законы, но и решали любые административные вопросы. Одновременно советское правительство (сначала Совнарком, а с 1946 года Совет Министров), как исполнительно-распорядительный орган управления, могло издавать декреты, имеющие силу закона. Законами становились и решения партийных органов. А в годы «развитого социализма» законами стали 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» [7, с. 162].

В подобных условиях разные виды власти являлись таковыми лишь по названию. На деле же все они концентрировались в руках коммунистической партии, сфера компетенции которой не была зафиксирована ни в одном законе. Тем самым в Советском Союзе на новом витке исторического развития был возрожден принцип единства и неделимости государственной власти, существовавший в самодержавной России.

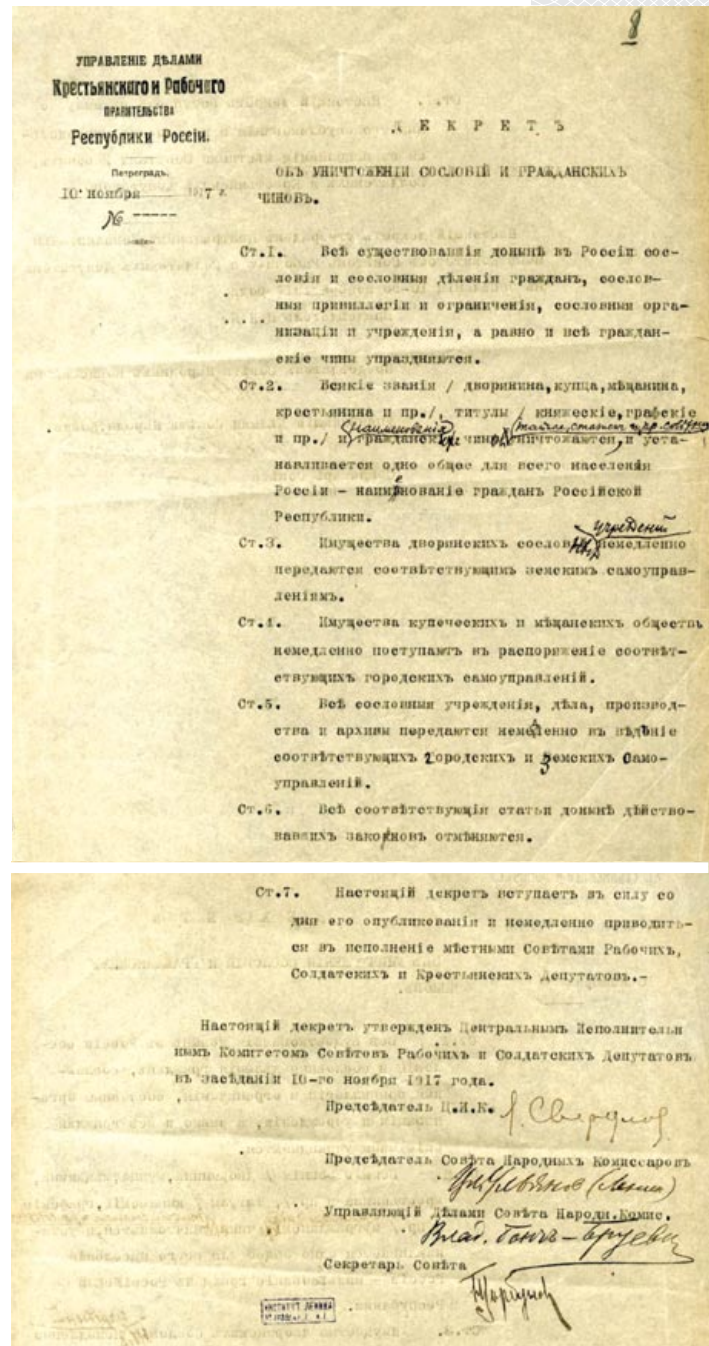
Возникшее внеправовым путем Советское государство не просто унаследовало характерное для царской России пренебрежение к закону, но и довело эту ситуацию до абсурда. Абсолютизация классовых компонентов права привела к игнорированию его общечеловеческих начал и породила представление о нем как о возведенной в закон воле господствующего класса. Отвергнув «узкий горизонт буржуазного права», большевики объявили, что диктатура пролетариата создает свое собственное «пролетарское» право. При этом последнее рассматривалось лишь как простой инструмент государства, подчиненный решению сугубо политических задач. Как сказал В. Ленин, выступая на съезде Советов рабочих, крестьянских, солдатских и красноармейских депутатов, «плох тот революционер, который в момент острой борьбы останавливается перед незыблемостью закона» [8, с. 504]. Стремление вести революционную борьбу, не нарушая законы, он называл «социальным уродством» и «идеологией мещанства» [9, с. 385]. Подобное отношение вождя к законам не могло не вызвать на всех уровнях власти и управления, а также в сознании рядовых граждан полнейшее пренебрежение к законам.

Нигилистическое отношение к праву привело к упразднению принципов независимости и беспристрастности суда, презумпции невиновности и т. д. Судопроизводство осуществлялось не только судами, но и внесудебными органами: «особыми совещаниями», «тройками» и пр. Партийно-государственные структуры систематически вмешивались в работу судов, предопределяя приговоры по политическим делам. В результате на новом витке исторического развития был восстановлен свойственный традиционному обществу синкретический характер управления, при котором судопроизводство являлось лишь одной из функций властно-административных органов.

Первоначально большевистское руководство крайне негативно относилось к бюрократии, которая считалась составной частью буржуазного аппарата (наря-

ду с армией и полицией). Так, например, говоря о дореволюционной бюрократии, В. Ленин неизменно подчеркивал лишь ее дисфункциональные свойства, такие как: оторванность от общества, привилегированное положение, погоня за теплыми должностями, чиновничество, коррупционность, паразитизм, формализм и т. п. Считалось, что с упразднением частной собственности и буржуазного государства пролетарская власть упразднит и бюрократию. По мысли вождя, при социализме функцию управления была призвана осуществлять не бюрократия, а «поголовно вооруженный народ». «Рабочие, завоевав политическую власть, – пишет он 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, чтобы все на время становились „бюрократами“ и чтобы потому никто не мог стать „бюрократом“» [1, с. 109]. По мысли вождя, «при социализме все будут управлять по очереди и быстро привыкнут к тому, чтобы никто не управлял» [1, с. 116]. Подобные идеи вели к принижению роли квалифицированного управленческого труда, недооценке его сложности и отрицательно сказывались на качестве профессиональной административной деятельности.

Завоевав политическую власть, большевики предприняли практические меры по разрушению старого государственного аппарата. Уже в ноябре 1917 года был принят «Декрет об уничтожении сословий и гражданских чинов», который, по существу, ликвидировал прежнее дореволюционное чиновничество. С его принятием были упразднены все юридические акты, регламентирующие досоветскую государственную службу, в том числе Табель о рангах, Устав о гражданской



службе и др. Однако очень скоро жизнь показала, что альтернативы бюрократическому управлению в России просто не существует. Трудящиеся массы в той же самой степени оказались не готовы к управлению страной, в какой сама она не была готова к введению социализма.

Новая большевистская бюрократия в значительной степени унаследовала ин-

ституты, кадровый персонал и принципы организации царской системы управления. Как отмечают историки Т. Коржихина и А. 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: ряд учреждений военного и военно-морского ведомств старой армии, следственной системы и др.» [10, с. 176]. Из 14 первоначально созданных наркоматов лишь один (Наркомат по делам национальностей) не имел предшественников в царском аппарате и в аппарате Временного правительства. Вновь созданные наркоматы (с 1946 года министерства) использовали применявшиеся еще царскими ведомствами функциональный и отраслевой принципы управления. Вместе с тем некоторые советские наркоматы существенно отличались от дореволюционных министерств: в условиях огосударствления экономики они являлись органами не только государственного, но и хозяйственного управления.

Иерархию и бюрократическое единообразие, присущие царским министерствам, большевики распространили на все органы госуправления. Так, например, Постановлением ВЦИК от 23 августа 1922 года 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. В результате в стране был выстроен иерархически организованный бюрократический аппарат, опирающийся на постоянных чиновников.

Решение практических задач по организации новой системы управления вынудило большевиков отказаться от выборности служащих, их сменяемости и уравнивания в оплате труда с рабочими. Уже в июне 1918 года Постановлением Совнаркома «Об оплате труда служащих и рабочих советских учреждений» специалистам-управленцам была установлена более высокая заработная плата по сравнению с той, которую получали квалифицированные рабочие. В декабре 1922 года Совнарком принял «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях», содержавшие отдельные элементы Устава о гражданской службе досоветской России. Однако по степени проработки вопросов организации государственной службы они существенно уступали ему. Подобно царскому Уставу Правила устанавливали запреты, регулирующие прием на государственную службу, регламентировали вопросы совмещения должностей, отношения с коммерческими предприятиями и пр. Вместе с тем они не затрагивали многие вопросы, связанные с наймом и увольнением сотрудников, прохождением ими государственной службы, определением их прав и обязанностей, наличием у них социальных гарантий, служебной ответственности и т. п. Принятые первоначально как временные нормы, затем эти Правила стали постоянными. Помимо них государственная служба в СССР регулировалась также ведомственными актами, законодательством о труде и постановлениями Совета Министров. Однако на протяжении всей своей истории Советское государство не имело систематизированного законодательства о госслужбе.

Низкое качество государственного управления, ставшее реальностью после Октябрьской революции, не позволяло большевикам с минимальными затратами решать стоящие перед страной социально-экономические проблемы. А потому уже в 1920-е годы они были вынуждены предпринять ряд мер по рационализации государственного аппарата. Так, наравне с созданием всякого

рода курсов и иных форм обучения, нацеленных на повышение управленческой культуры служащих, в практику административной работы стали внедряться принципы научной организации труда (НОТ). Вопрос о реорганизации органов управления и «новой технике ведения дел» впервые был поставлен XII съездом РКП (б). Основным инструментом в решении этой задачи стал Наркомат рабоче-крестьянской инспекции (НК РКИ), при котором в 1923 году был образован Совет по НОТ, а в 1926-м – специальный Государственный институт техники управления. Разрабатывая свои идеи в русле популярных в то время теорий Ф. Тейлора, А. Файоля, Х. Эмерсона и других, нотовцы уподобляли аппарат управления хорошо отлаженной и тщательно отрегулированной машине. Так, в книге П. Керженцева «Принципы организации», которая в начале 1920-х годов приобрела широкую известность, был сформулирован ряд важнейших принципов построения советского аппарата: линейность, руководство, подчинение, унификация, специализация, дисциплина, контроль, стандартизация, компетенция, рациональное делопроизводство и т. д. [11]. В. Ленин предложил взять это издание за основу для написания учебника по организации управленческого труда. Однако уже к концу десятилетия интерес к научной организации административного труда в СССР практически полностью угас.

Таким образом, несмотря на антибюрократические инвективы большевиков, уже в первые годы после Октябрьской революции были воссозданы бюрократические структуры, во многом напоминающие дореволюционную бюрократию. С одной стороны, это было вызвано необходимостью практического решения задач по организации управления в стране, где нужно было преодолевать хозяйственную разруху, осуществлять экономическую и социальную модернизацию. С другой – решение вопросов по радикальному переустройству всей общественной жизни на коммунистических началах требовало установления государственного контроля над всеми сферами общественной жизни.



В результате большевики были вынуждены отказаться от идеи «отмирающего государства» и вступили на путь создания централизованного государства, опирающегося на профессиональный бюрократический аппарат. ─

ЛИТЕРАТУРА

1. Ленин, В.И. Государство и революция / В.И. Ленин // Полн. собр. соч.: в 55 т. – М.: Политиздат, 1969. – Т. 33. – 434 с.
2. Бухарин, Н. Этюды / Н. Бухарин. – М. – Л.: Гос. техн.-теорет. изд-во, 1932. – 359 с.
3. Рашковский, Е. Опыт тоталитарной модернизации России (1917–1991) в свете социологии развития / Е. Рашковский // Мировая экономика и международные отношения. – 1993. – № 7. – С. 105–118.
4. Ленин, В.И. Тезисы и доклад о буржуазной демократии и диктатуре пролетариата 4 марта / В.И. Ленин // Полн. собр. соч.: в 55 т. – М.: Политиздат, 1981. – Т. 37. – С. 491–509.
5. Ленин, В.И. II Всероссийский съезд горнорабочих. 25 января – 2 февраля 1921 г. / В.И. Ленин // Полн. собр. соч.: в 55 т. – М.: Политиздат, 1970. – Т. 42. – С. 245–261.
6. Маркс, К. Гражданская война во Франции. Воззвание Генерального совета Международного товарищества рабочих о Франко-прусской войне / К. Маркс // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: в 39 т. – 2-е изд. – М.: Гос. изд-во полит. лит-ры, 1960 – С. 317–370.
7. На пороге кризиса: нарастание застойных явлений в партии и обществе / под общ. ред. В.В. Журавлева. – М.: Политиздат, 1990. – 447 с.
8. Ленин, В.И. V Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, солдатских и красноармейских депутатов. 4–10 июля 1918 г. / В.И. Ленин // Полн. собр. соч.: в 55 т. – М.: Политиздат, 1981. – Т. 36. – С. 489–517.
9. Ленин, В.И. К истории вопроса о диктатуре / В.И. Ленин // Полн. собр. соч.: в 55 т. – М.: Политиздат, 1981. – Т. 41. – С. 369–391.
10. Коржихина, Т.П. История российской государственности / Т.П. Коржихина, А.С. Сенин. – М.: Интерпракс, 1995. – 352 с.
11. Керженцев, П.М. Принципы организации / П.М. Керженцев; сост.: И.А. Слепов. – М.: Экономика, 1968. – 464 с.