

УДК-323(470+571)

**УТВЕРЖДЕНИЕ ПАТРИМОНИАЛЬНОГО КОНТЕКСТА  
СОВЕТСКОЙ БЮРОКРАТИИ В УСЛОВИЯХ ЭТАТИСТСКОЙ  
СИСТЕМЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ***С. Б. Лугвин<sup>1</sup>*

В статье исследуется институциональный генезис советской бюрократии. Отмечается, что процессы её формирования происходили на фоне огосударствления общества, синкретизма государственной власти, отказа от общепризнанных правовых норм, военизированного характера государственной службы и номенклатурного принципа управления. В послесталинский период развитие советской бюрократии характеризовалось кадровым застоём и формированием «теневой» экономики в сфере государственного управления. В заключении делается вывод, что патримониальный характер советской бюрократии стал одной из причин, которая не позволила стране дать адекватный ответ на новые вызовы времени и осуществить постиндустриальную модернизацию экономики.

*Ключевые слова:* синкретизм государственной власти; номенклатурный принцип управления; патримониальный характер советской бюрократии.

В современных условиях немалое значение имеет критическое переосмысление опыта прошлого, его прочтение с учетом современных реалий, что позволяет не допускать ошибок прошлого и более эффективно решать новые задачи. Целью статьи является анализ становления и утверждения советской бюрократии в контексте этатистской системы политического управления, сформировавшейся после Октябрьской революции.

С приходом к власти большевиков в России была предпринята попытка широкомасштабной социальной инженерии, нацеленной на реализацию утопического проекта совершенного общества. Попытки реализовать на практике данный проект были невозможны без наделения власти диктаторскими полномочиями и использования ею методов классового террора и принуждения. Считалось, что лишь на основе диктатуры пролетариата можно осуществить революционное ниспровержение старого строя и обеспечить построение

---

<sup>1</sup> Лугвин Сергей Борисович – доцент кафедры социально-гуманитарных и правовых дисциплин гуманитарно-экономического факультета Гомельского государственного технического университета им. П. О. Сухого (Республика Беларусь), кандидат философских наук, доцент. E-mail: lugvinsergey@ Rambler.ru.

© Лугвин С. Б., 2017

нового общества. Одновременно большевики питали иллюзии, что механизмы диктатуры пролетариата позволят привлечь к управлению государством широкие слои трудящихся масс. Так, например, В. И. Ленин неоднократно замечал, что социалистическое государство является по-новому демократическим (для пролетариев и неимущих), и по-новому диктаторским (против буржуазии). Признавая важность демократических институтов для активизации 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. И. Ленин, – что самая глубокая революция в истории человечества... может произойти внутри старых рамок старой, буржуазной, парламентарной демократии..., без создания новых форм демократии, новых учреждений, воплощающих новые условия ее применения и т. д.» [9, 498–499]. Особые надежды в этой связи он возлагал на Советы, которые он считал органами подлинного народовластия.

Очень скоро, однако, выяснилось, что полноценное участие масс в управлении государством невозможно по причине их неграмотности, управленческой некомпетентности и склонности к митинговой демократии. В подобных условиях ведущую роль в Советах стали играть их аппаратные структуры – исполкомы и президиумы исполкомов, работники которых не избирались, а назначались правящей партией. В результате В. И. Ленин был вынужден 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» [12, 253]. Он выдвинул новый тезис: Советы – это органы власти не через трудящихся, а для трудящихся. Данный тезис, по сути, оправдывал то положение, что на деле реальная власть в стране принадлежала вовсе не Советам, а большевистской партии, которая, опираясь на аппаратные структуры, сосредоточила в своих руках все наиболее значимые властные полномочия.

На протяжении 1920-х гг. Советы окончательно утратили всякие остатки своей самостоятельности. Партийные комитеты систематически вмешивались в их работу, определяя персональный состав Советов (их исполкомы обычно состояли из большевиков), принимаемые решения и используемые регламенты. Постоянно осуществлялась ротация кадров между партийным и государственным аппаратом, особенно в его высших звеньях. В конечном счете, это привело к сращиванию партийного и государственного аппарата. Одним из условий приема на государственную службу и важнейшей предпосылкой карьеры стало членство в партии. Как отмечал М. Восленский: «Партбилет не гарантия карьеры, но его отсутствие – гарантия того, что вы никакой карьеры не сделаете» [16, 229].

Подобно своим духовным наставникам К. Марксу и Ф. Энгельсу большевики отвергли принцип разделения властей, который они считали буржуазной выдумкой, отвлекающей пролетариат от его истинных целей. Прообразом будущего пролетарского государства они считали Парижскую Коммуну, которую К. Маркс характеризовал в качестве «работающей корпорации в одно и то же время законодательствующей и исполняющей законы» [4, 342]. А потому не случайно, что Советы воспроизвели политические механизмы Коммуны. В лице своих высших органов (сначала съездов Советов, а с 1936 г. Верховных Советов республиканского и общесоюзного уровня) они не только издавали законы, но и решали любые управленческие вопросы. Одновременно советское правительство (сначала Совнарком, а с 1946 г. Совет Министров) как исполнительно-распорядительный орган имело возможность издавать декреты, имеющие силу закона. Законами являлись и решения партийных органов. А в годы «развитого социализма» законами стали совместные постановления ЦК КПСС и Совета Министров. Считалось, что они имеют даже «большую юридическую силу, чем закон, так как подкреплены авторитетом партии, мудрость которой не может подвергаться сомнению» [17, 162]. В подобных условиях разные виды власти (законодательная, судебная и исполнительная) являлись таковыми лишь по названию. На деле же все они концентрировались в руках одной партии, сфера компетенции которой не ограничивалась никакими законами. Однако, несмотря на то, что все входило в ее ведение, юридически она ни за что не отвечала. Тем самым большевики, по сути, возродили принцип единства и неделимости государственной власти, существовавший в самодержавной России.

Возникшее внеправовым путем Советское государство не просто унаследовало пренебрежение к закону, но и довело эту ситуацию до абсурда. Абсолютизация классовых компонентов права, привела большевиков к игнорированию его общечеловеческих начал и породила власть человека, а не закона. Отвергнув «узкий горизонт буржуазного права», большевики объявили, что диктатура пролетариата создает свое собственное «пролетарское» право. При этом оно рассматривалось лишь как простой инструмент пролетарского государства, подчиненный решению чисто политических задач. Так, например, В.И. Ленин писал, что «плох тот революционер, который в момент острой борьбы останавливается перед незыблемостью закона» [10, 504]. Стремление вести революционную борьбу, не нарушая законы, он называл «социальным уродством» и «идеологией мещанства» [13, 385].

Элиминирование общечеловеческих основ права утверждало правовой нигилизм на всех уровнях власти и управления, а также в сознании рядовых граждан, что неизбежно сопровождалось расширением сферы личного усмотрения чиновников. 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 правовы-

ми предписаниями, но бесконечно плодить их для нижестоящих – вот основа свободного усмотрения. Налицо был, таким образом, крупный социальный и правовой парадокс: сверхмерное правотворчество для других и свободное усмотрение для себя» [15, 26].

Нигилистическое отношение к праву предопределило зависимость судебной власти от партийно-государственных органов, что привело к отрицанию принципа независимости и беспристрастности суда, а также формальных процедур ведения судебного процесса: презумпции невиновности обвиняемых, судебных доказательств и пр. Судопроизводство стало осуществляться не только судами, но и внесудебными органами: «тройками», «особыми совещаниями» и др. В результате на новом витке исторического развития был возрожден характерный для традиционного общества принцип синкретизма властных полномочий, при котором судопроизводство являлось лишь одной из функций органов власти и управления.

Первоначально большевистским руководителям было присуще крайне негативное отношение к бюрократии, которая воспринималась ими как составная часть буржуазного аппарата (наряду с армией и полицией). Характеризуя дореволюционную российскую бюрократию, В.И. Ленин обращал внимание лишь на ее дисфункциональные качества: оторванность от общества, привилегированное положение, погоня за теплыми должностями, чиновничество, коррумпированность, паразитизм, формализм и т. п. Считалось, что бюрократия как порождение частнособственнических отношений и классового характера государства носит исторически преходящий характер и что с упразднением частной собственности и буржуазного государства пролетариат ликвидирует и ее. Так, по мнению В.И. Ленина, при социализме функцию управления будет осуществлять «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, *п р о т и в* 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 *н и к т о* не мог стать «бюрократам» [11, 109]. В результате «при социализме *все* будут управлять по очереди и быстро привыкнут к тому, чтобы никто не управлял» [11, 116]. В. И. Ленин считал, что развитие капитализма создает для этого все необходимые предпосылки: крупное производство, фабрики, железные дороги, почта и банки, которые упрощают функции управления «до необыкновенно простых, всякому грамотному человеку доступных операций наблюдения и записи, знания четырех действий арифметики и выдачи соответствующих расписок» [11, 101]. По-

добные идеи вели к недооценке степени сложности управленческого труда, что в дальнейшем негативно отразилось на качестве советской бюрократии.

С завоеванием политической власти большевики предприняли ряд мер по разрушению старого государственного аппарата. Уже в ноябре 1917 г. был принят «Декрет об уничтожении сословий и гражданских чинов», который, по сути, ликвидировал прежнее дореволюционное чиновничество. С его принятием были упразднены все юридические акты, регламентирующие досоветскую государственную службу, в т. ч. Табель о рангах, Устав о службе гражданской и др. В результате административная деятельность лишилась всякого правового регулирования.

Возлагая немалые надежды на пробуждение активности масс, В.И. Ленин, одновременно осознавал, что «об уничтожении чиновничества сразу, повсюду, до конца не может быть и речи» [11, 48]. А значит, пролетариат, по его мнению, мог еще какое-то время использовать те части старого аппарата, которые в прошлом не выполняли классово-репрессивных функций. К их числу он относил учреждения, осуществляющие финансовые, производственно-управленческие, учетные, статистические и иные классово-нейтральные функции. На деле же, как считают 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: ряд учреждений военного и военно-морского ведомств старой армии, следственной системы и др.» [7, 176]. В своей деятельности наркоматы (с 1946 г. министерства) применяли используемые еще царскими ведомствами функциональный и отраслевой принципы управления.

Осознавая, что альтернативы бюрократическому управлению практически не существует, принципы иерархии и бюрократического единообразия, используемые царским министерством, большевики распространили на все органы государственного управления, включая Советы. Постановлением ВЦИК от 23 августа 1922 г. были учреждены единые структуры и штаты для всех наркоматов и местных Советов. В соответствии с ним в исполкомах Советов устанавливалось строго определенное число отделов, фиксированное количество служащих, определялся порядок их субординации, отчетности и пр. По административной цепочке закреплялся и принцип подчинения исполкомов Советов различного уровня: решения вышестоящих исполкомов были обязательны для исполнения нижестоящими. Отраслевые отделы исполкомов должны были подчиняться Совету данной территории и одновременно соответствующему наркомату в центре.

Первоначально руководство вновь созданных наркоматов в основном состояло из партийных и профсоюзных активистов, а их административный персонал включал в себя значительное число дореволюционных чиновников.

Другим источником формирования нового аппарата являлись выдвиженцы из рабочих и крестьян, которые в большинстве своем имели лишь начальное и домашнее образование (для их обучения обычно организовывались краткосрочные курсы). Привлечение в аппарат малограмотных и лишенных управленческого опыта людей способствовало лишь усвоению худших черт царского государственного аппарата, поскольку «именно придавленные, лишенные прав маргинальные массы оказываются наиболее стойкими хранителями системы отношений прежнего общества в их наиболее архаичной форме» [8, 191].

Решение практических задач по организации новой системы управления заставило большевиков отказаться от выборности служащих, их сменяемости и уравнивания в оплате труда с рабочими. Уже в июне 1918 г. 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 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 их проработки они не могли идти ни в какое сравнение со старым Уставом. Подобно царскому Уставу, Правила устанавливали некоторые запреты, регулирующие прием на государственную службу, регламентировали вопросы совмещения должностей, отношения с коммерческими предприятиями и пр. Вместе с тем они не затрагивали целый комплекс вопросов, связанных с наймом и увольнением сотрудников, прохождением ими государственной службы, определением их прав и обязанностей, социальными гарантиями и т. п. Принятые первоначально как временные нормы, в дальнейшем они стали постоянными. Помимо них государственная служба в СССР регулировалась также ведомственными актами, законодательством о труде, законами Совета министров и др. В целом же на протяжении всей истории советского государства оно не имело систематизированного законодательства о государственной службе.

Таким образом, несмотря на антибюрократические инвективы большевиков, уже в первые годы после Октябрьской революции в стране были воссозданы бюрократические структуры, напоминающие дореволюционную российскую бюрократию. Так, в своих предсмертных статьях В. И. Ленин был вынужден признать, что новый госаппарат «только слегка подкрашен сверху, а в остальных отношениях является самым типичным старым из нашего старого госаппарата» [14, 385]. Возрождение бюрократии было вызвано, с одной стороны, необходимостью практического решения задач по организации управления в стране, где нужно было преодолевать хозяйственную разруху, осуществлять экономическую и социальную модернизацию, а с другой – потребностью радикального переустройства всей общественной жизни на ком-

мунистических началах, что требовало установления государственного контроля над всеми сферами общественной жизни. В подобных условиях большевики были вынуждены отказаться от идеи «отмирающего государства» и создать мощное централизованное государство, опирающееся на постоянный бюрократический аппарат.

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, который устанавливал 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 профессионального административного аппарата, что вынуждало власть предпринимать определенные меры по его рационализации. В результате уже в 1920-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 соответствующей культуры управленческого труда. Однако интерес к НОУТ был недолговечным и при И. В. Сталине полностью угас.

Вождю 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 XVI в.? 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» [22, 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. Он полагал, что именно партия является подобием такой армии, где рабочие и крестьяне «вырабатывают свои политические взгляды», «учатся и приучаются к политической жизни» [20, 204–205]. Весьма показательное определение, данное им Коммунистической партии: «Партия – это командный состав и штаб пролетариата...» [21, 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.

Военизированный характер партийно-советского аппарата предопределил режим секретности в его работе. До 1936 г. в советских конституциях не фиксировалось положение о руководящей роли коммунистической партии. Ее власть осуществлялась де-факто без юридического оформления, что приводило к конспиративным методам управления. Секретные подразделения, создаваемые для приема и передачи секретных распоряжений, а также ведения тайной переписки, существовали во всех партийных комитетах партии. Все советские учреждения имели в своем составе секретные отделы, через которые партийные органы направляли им свои директивы. На основе их руководители учреждений отдавали приказы, но уже как бы от своего имени. В подобных условиях власть партийного аппарата носила анонимный характер. Оболочка секретности скрывала авторов тех или иных решений, делая их бесконтрольными и безответственными [19, 61]. Подобный режим секретности просуществовал в стране до конца 1980-х гг.

В соответствии с заявленной целью «овладеть аппаратом» коммунистическая партия сумела в максимально короткий срок поставить под свой кон-

троль работу всех советских учреждений, министерств, хозяйственных предприятий и общественных организаций, что обеспечивалось на основе назначения ее представителей на руководящие должности в их административные структуры. Так возникла номенклатура, представляющая собой перечень наиболее важных должностей, кандидатуры на которые рассматривались, утверждались и отзывались партийными комитетами разного уровня – от райкома до ЦК. Уже в 1920-е гг. такое назначенчество приобрело широкое распространение, а в 1930-е гг. стало нормой. Оно не регламентировалось никакими правовыми нормами и «интерпретировалось... как доверие, партийное поручение, официально закрепленное решением соответствующего парткома» [1, 100].

При отборе кандидатов в номенклатуру более всего ценилось их происхождение, анкетные данные, преданность партии и строю. 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. На этом основывается известный сталинский тезис: “У нас незаменимых людей нет”. <...> Этот принцип кадровой политики порождал у счастливых назначенцев не просто покорность воле начальства, но бурное стремление выслужиться, чтобы хоть таким путем стать незаменимыми. При этом выслужиться не значит хорошо работать, а значит хорошо делать то, чего желает назначающее и, соответственно, могущее сместить с поста начальство» [4, 212]. Денежное содержание номенклатурных работников неизменно дополнялось различными привилегиями и натуральными выплатами: спецпайками, бесплатными путевками в санатории, специальными больницами и поликлиниками, государственными дачами и пр.

В период преобладания директивно-приказных методов управления с акцентом на волевые качества руководителей утвердилось мнение, что номенклатурные чиновники даже при отсутствии у них профессиональной подготовки с одинаковым успехом могут руководить любой сферой общественной деятельности, будь то промышленность, профсоюзы, сельское хозяйство, культура или система образования. В подобных условиях широко практиковалось их перемещение по различным отраслям народного хозяйства. Однако, начиная с 1960-х гг. к номенклатурным работникам стали предъявляться более высокие требования, связанные с наличием у них высшего образования, профессионального или партийного. Но и в новых условиях номенклатурное назначение руководящих кадров, несмотря на свою непродуктивность, продолжало сохраняться.

Наличие номенклатурного чиновничества существенно усиливало сходство советской бюрократии с бюрократией патримониального типа, которая полностью зависела от милости и расположения своего господина и не

обладала должным профессионализмом. Сходство еще более усиливается, если иметь в виду то обстоятельство, что денежное содержание номенклатуры обычно дополнялось всякого рода привилегиями и натуральными выплатами. Тем не менее, несмотря на свой архаизм, в условиях отсутствия рыночных отношений и преобладания директивно-приказных методов управления партийная номенклатура обладала определенной функциональностью. Именно она обеспечивала проведение партийной линии на всех этажах государственного управления, согласованность и слаженность в работе всех звеньев государственного аппарата, его нацеленность на решение любых задач, поставленных властью. По сути дела, она явилась некоторым подобием политической бюрократии, существующей в странах Запада.

После Октябрьской революции характерной особенностью новой системы управления стал быстрый рост бюрократии. Так, уже за первые три года Советской власти общее количество управленцев возросло почти в пять раз. Перепись населения 1939 г. зафиксировала дальнейший рост их численности: за десять лет аппарат вырос в шесть раз [6, 285]. Причина подобного положения вещей – ликвидация механизмов самоорганизации и огосударствление всех сфер общественной жизни. Увеличение числа чиновников было связано также с характером проводимых преобразований, которые обычно насаждались «сверху». Любое начинание, где бы оно ни происходило, обычно сопровождалось (а часто только этим и ограничивалось) ростом аппарата. С расширением и усложнением объекта управления принимались в основном меры количественного характера: создавались новые органы, увеличивалась численность административных работников, расширялись параметры отчетности и пр. В результате в конце 1980-х гг. в сфере административно-государственного управления было занято уже почти 18 млн чел.

После смерти Сталина в государственном аппарате, наконец, «чистки» и репрессии прекратились и наметилась стабилизация руководящих кадров. Если при Сталине обычным явлением являлось пребывание в должности 2 или 3 года, то при Брежневе этот срок мог составлять несколько десятилетий. Нередко на руководящих постах оказывались некомпетентные руководители, не справляющиеся со своими обязанностями, но входившие в номенклатуру. «Все эти процессы, по мнению Н. Верта, благоприятствовали укоренению отношений личной преданности и утверждению системы ценностей, в которой верность патрону превалировала над компетентностью и «идеологической выдержанностью» [3, 434].

В годы «застоя» советская бюрократия достигла наибольшей силы и влияния. Если при 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 ника-

кой 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» [3, 442]. В результате сбился прогноз М. Вебера, согласно которому при социализме «развивается диктатура не рабочего, а чиновника» [2, 327].

Происходившие в послесталинский период перемены в сфере административно-государственного управления в основном носили технико-организационный характер и не затрагивали основ системы: упразднялись и вновь создавались министерства, отраслевой принцип управления заменялся территориально-совнархозным и снова отраслевым, вводились элементы хозяйственной самостоятельности предприятий, но одновременно сохранялись всеильные министерства и т.п. Вместе с тем смягчение политического режима уменьшило жесткую централизацию власти, что привело к усилению самостоятельности местных властей. До тех пор, пока существовала система централизованного устрашения возможности произвола концентрировались в основном на верхних этажах бюрократической пирамиды, но как только эта система рухнула, локальные клики, кланы и местные мафиоподобные структуры резко усилили свое влияние.

В 1960–1970-х гг. усложнившимися экономическими взаимосвязями было уже невозможно управлять из единого центра. Это породило потребность в создании механизмов внутренней саморегуляции системы на основе использования товарно-денежных отношений. Однако в условиях преобладания административно-командных методов управления, которые были неспособны адекватно реагировать на меняющиеся социально-экономические приоритеты, зарождающиеся рыночные отношения приобрели деформированный характер и были вытеснены на периферию хозяйственной жизни в сферу «теневой экономики», ставшей питательной основой должностных злоупотреблений. Отсутствие официально признанного экономического рынка и бессилие административных регуляторов компенсировалось «бюрократическим рынком» («экономикой согласований»), в рамках которого шла активная торговля такими ценностями, как власть, должности, статусы, правила, исключения из правил и пр. Действовал принцип: «ты – мне, я – тебе». «Бюрократический рынок, – пишет 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 страны не являются... категорическими императивами» [18, 50].

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, получение статусных гарантий и пр. А к началу 1980-х гг. углубились противоре-

чия между геронтократией и «молодыми» руководителями, которые оказались недовольными «закупоркой» каналов вертикальной мобильности, широко открытых при Сталине. В последующем внутренние противоречия бюрократии, усиливаемые властными амбициями «национальных» кадров, стали одной из причин распада Советского Союза.

На рубеже 1970-х – начала 1980-х гг. экономически развитые страны Запада вступили на путь перехода к постиндустриальному обществу. В Советском Союзе в повестку дня также была включена задача проведения постиндустриальной модернизации, решение которой, однако, оказалось невозможным без формирования рыночной экономики, демократизации политической системы, развития инициативы и предприимчивости граждан. Но к проведению подобных преобразований государственная власть и ее бюрократический аппарат оказались не готовы. В немалой степени этому препятствовали сохранение единства власти и собственности, неотделимость экономики от политики и идеологии, наличие административно-командной системы управления, отсутствие реальной свободы личности, возможности экономического и политического выбора. Советским людям навязывалась упрощенная идеология, исходящая из примата государства и монополии на власть одной партии. Все это наложило негативный отпечаток на деятельностный компонент человеческого потенциала. По словам Т. И. Заславской, «большинству советских людей были свойственны патерналистский тип сознания, слабая ценность самостоятельности, независимости и личной ответственности. Они редко проявляли личную инициативу, не стремились к самоорганизации и самоуправлению..., предпочитали приспособляться к трудным обстоятельствам жизни, не вступая в активную борьбу за их преодоление» [5, 7]. Начавшиеся во второй половине 1980-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 управления, игнорирование роли правовых регуляторов, преобладание клиентальных отношений на государственной службе, номенклатурный принцип управления, классовый подход к подбору кадров, их невысокий профессиональный уровень и др.) существенно уступала государственному аппарату западных стран, ориентированному на веберовские каноны «рациональной бюрократии».

**Библиографический список**

1. *Бойков В. Э.* Государственные служащие: штрихи коллективного портрета // Социологические исследования. 1997. № 6. С. 99–108. [*Boikov V. E.* Public officials: details of the collective portrait // Sociological Studies. 1997. No. 6. P. 99–108].
2. *Вебер М.* Социализм. Речь, произнесенная в Вене перед австрийскими офицерами с целью их общей ориентации (июнь 1918) // Политические работы (1895–1919). М., 2003. 424 с. [*Weber M.* Socialism. The speech delivered in Vienna to the Austrian officers for the purpose of their general orientation (June, 1918) // Political works (1895–1919). Moscow, 2003. 424 p.].
3. *Верт Н.* История Советского государства. 1900–1991. 2-е изд. М., 1998. 544 с. [*Vert N.* History of the Soviet state. 1900–1991. 2<sup>nd</sup> ed. Moscow, 1998. 544 p.].
4. *Восленский М.* Номенклатура. Фрагменты книги // Новый мир. 1990. № 6. С. 205–230. [*Voslensky M.* Nomenclature. Book fragments // New World. 1990. No. 6. P. 205–230].
5. *Заславская Т. И.* Современное российское общество: проблемы и перспективы // Общественные науки и современность. 2004. № 5. С. 5–15. [*Zaslavskaya T. I.* Contemporary Russian society: problems and perspectives // Social Sciences and Contemporary World. 2004. No. 5. P. 5–15].
6. История государственного управления в России / под общ. ред. Р. Г. Пихои. М., 2002. 485 с. [*History of public administration in Russia / ed. by R. G. Pikhoya.* Moscow, 2002. 485 p.].
7. История российской государственности / Коржихина Т. П., Сенин А. С. М., 1995. 352 с. [*History of Russian statehood / Korzhikhina T. P., Senin A. S.* Moscow, 1995. 352 p.].
8. *Криворотов В.* Русский путь // Знамя. 1990. № 9. С. 184–200. [*Krivorotov V.* Russian way // Znamya. 1990. No. 9. P. 184–200].
9. *Ленин В. И.* Тезисы и доклад о буржуазной демократии и диктатуре пролетариата. 4 марта // Полн. собр. соч.: в 55 т. Т. 37. М., 1969. С. 491–509. [*Lenin V. I.* Theses and report on bourgeois democracy and the dictatorship of the proletariat. March 4 // Complete works: in 55 vols. Vol. 37. Moscow, 1969. P. 491–509].
10. *Ленин В. И.* V Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, солдатских и красноармейских депутатов. 4–10 июля 1918 г. // Полн. собр. соч.: в 55 т. Т. 36. М., 1969. С. 489–517. [*Lenin V. I.* The 5th All-Russian congress of Soviets of workers', peasants', soldiers' and Red Army deputies. July 4–10, 1918 // Complete works: in 55 vols. Vol. 36. Moscow, 1969. P. 489–517].
11. *Ленин В. И.* Государство и революция // Полн. собр. соч.: в 55 т. Т. 33. М., 1969. С. 1–120. [*Lenin V. I.* The State and Revolution // Complete works: in 55 vols. Vol. 33. Moscow, 1969. P. 1–120].

12. Ленин В. И. II Всероссийский съезд горнорабочих. 25 января – 2 февраля 1921 г. // Полн. собр. соч.: в 55 т. Т. 42. М., 1970. С. 245 –261. [*Lenin V.I. II All-Russian congress of miners. January 25 – February 2, 1921 // Complete works: in 55 vols. Vol. 42. Moscow, 1970. P. 245 –261*].
13. Ленин В. И. К истории вопроса о диктатуре // Полн. собр. соч.: в 55 т. Т. 41. М., 1981. С. 369 –391. [*Lenin V.I. To the background of dictatorship // Complete works: in 55 vols. Vol. 41. Moscow, 1981. P. 369 –391*].
14. Ленин В. И. Как нам реорганизовать Рабкрин // Полн. собр. соч.: в 55 т. Т. 45. М., 1982. С. 383–388. [*Lenin V.I. How we should reorganize the Rabkrin // Complete works: in 55 vols. Vol. 45. Moscow, 1982. P. 383 –388*].
15. Манохин В. М. Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Советское государство и право. 1990. № 1. С. 23–30. [*Manokhin V. M. Constitutional state and problem of management at discretion // Soviet State and Law. 1990. No. 1. P. 23–30*].
16. Маркс К. Гражданская война во Франции. Воззвание генерального Совета Международного Товарищества Рабочих // Маркс К., Энгельс Ф. Соч.: в 39 т. Т. 17. М., 1960. С. 320 –385. [*Marx K. The Civil war in France. Address of the General Council of the International Working-men’s Association // Marx K., Engels F. Compositions: in 39 vols. Vol. 17. Moscow, 1960. P. 320 –385*].
17. На пороге кризиса: нарастание застойных явлений в партии и обществе / под общ. ред. В. В. Журавлева. М., 1990. 447 с. [On a crisis threshold: the increase of developments of stagnation in party and society / ed. by V.V. Zhuravlev. Moscow, 1990. 447 p.].
18. Найшуль В. Высшая и последняя стадия социализма // Погружение в трясины: (Анатомия застоя) / под общ. ред. Т.А. Ноткиной. М., 1991. С. 31 –62. [*Nayshul’ V. The supreme and last stage of socialism // Immersion into the bog: (Stagnation anatomy) / ed. by T. A. Notkina. Moscow, 1991. P. 31 –62*].
19. Павлова И. В. Механизм политической власти в СССР в 20–30-е гг. // Вопросы истории. 1998. № 11 –12. С. 49 –65. [*Pavlova I. V. The mechanism of the political power in the USSR in the 20-30s // VoprosyIstorii. 1998. No. 11–12. P. 49–65*].
20. Сталин И. В. Организационный отчет ЦК ККП(б) XII съезду // Соч.: в 13 т. Т. 5. М., 1953. С. 197 –222. [*Stalin I. V. Organizational report of the Central Committee of the C.P.S.U.(B.) to the 12th Congress // Compositions: in 13 vols. Vol. 5. Moscow, 1953. P. 197 –222*].
21. Сталин И. В. О политической стратегии и тактике русских коммунистов. Набросок плана брошюры // Соч.: в 13 т. Т. 5. М., 1953. С. 62 –87. [*Stalin I. V. The political strategy and tactics of the Russian communists. Synopsis of a pamphlet // Compositions: in 13 vols. Vol. 5. Moscow, 1953. P. 62 –87*].
22. Федотов Г. П. Россия и свобода // Знамя. 1989. № 12. С. 197 –214. [*Fedotov G. Russia and freedom // Znamya. 1989. No. 12. P. 197–214*].

---

**FORMATION OF THE PATRIMONIAL CONTEXT  
OF THE SOVIET BUREAUCRACY IN THE ETATIST SYSTEM  
OF POLITICAL MANAGEMENT**

*S. B. Lugvin*

Associate Professor, Department of Social Disciplines,  
Humanities and Legal Studies, Faculty of Economics,  
Sukhoi State Technical University of Gomel (Republic of Belarus),  
Candidate of Philosophical Sciences

The article examines the institutional genesis of the Soviet bureaucracy. It is noted that the processes of its formation took place against the background of the nationalization of society, syncretism of the government, refusal of the conventional rules of law, militarized nature of public service and the nomenclature principle of management. In the post-Stalin period, the development of the Soviet bureaucracy was characterized by the personnel stagnation and formation of the “shadow” economy in the sphere of public administration. The author concludes that the patrimonial nature of the Soviet bureaucracy was one of the reasons for the country’s failure to give an adequate response to the new challenges of the time and to implement a post-industrial modernization of the economy.

*Keywords:* government syncretism; nomenclature principle of management; patrimonial nature of the Soviet bureaucracy.