

Макаренко А. С. Лекции о воспитании детей. М., 1952.

Макаренко А. С. Проблемы воспитания в советской школе // А. С. Макаренко. Избранные педагогические сочинения. М., 1977 [Электронный ресурс]. URL: www.makarenko.edu.ru/files/problemy_vospitania_v_sov.doc (дата обращения: 23.07.2017).

Маркс К. Капитал. Т. 1 // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. М., 1961. Т. 23.

Маркс К. К критике гегелевской философии права // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. М., 1955. Т. 1. С. 219–368.

Толстой Л. Н. О воспитании [Электронный ресурс]. URL: <http://www.psychologos.ru/articles/view/tolstoy-o-vozpitanii> (дата обращения: 23.07.2017).

УДК 94(47).084:35

С. Б. Лугвин

ФОРМИРОВАНИЕ СОВЕТСКОЙ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ БОЛЬШЕВИСТСКОЙ МОДЕЛИ МОДЕРНИЗАЦИИ

В статье анализируются особенности большевистской модели модернизации: механицистская парадигма, внеэкономическая эксплуатация крестьянства, утверждение этатистской системы, диктаторские методы управления и др. Отмечается, что такая модель модернизации привела к усилению бюрократии, слиянию партийного и государственного аппаратов, утверждению партийной номенклатуры и преобладанию административно-командных методов управления. Сделан вывод, что сложившаяся в СССР система политико-административного управления оказалась не способной обеспечить постиндустриальное развитие страны.

К л ю ч е в ы е с л о в а: большевистская модель модернизации, советская система государственного управления, административно-командная система.

Придя к власти, большевики приступили к реализации утопического проекта создания совершенного общества, который предусматривал радикальное переустройство общественной жизни на коммунистических началах: ликвидацию частной собственности, огосударствление экономики, упразднение классов, плановое ведение народного хозяйства и пр. Считалось, что в результате в стране утвердится рационально организованное и справедливое общество. В основе большевистской концепции модернизации лежали механицистская парадигма и технократический тип мышления. Лидеры большевиков явно абсолютизировали техническую сторону модернизации и недооценивали все другие ее составляющие.

Так, проявляя немалый интерес к западной модели развития, В. И. Ленин интересовался лишь ее организационными и технико-производственными компонентами. Характеризуя особенности большевистской модернизации, Е. Рашковский справедливо заметил, что «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» [Рашковский, с. 106].

В представлении большевиков будущее общество – это огромная фабрика, использующая передовые технические достижения, прогрессивную технологию и организацию труда. Так, для В. И. Ленина примером организации социалистического хозяйства служили банки, почта, тресты, железные дороги и иные крупные предприятия. Он считал, что при социализме «все общество будет одной конторой и одной фабрикой» [Ленин, т. 33, с. 101]. Видный теоретик большевизма Н. И. Бухарин также полагал, что в будущем произойдет «превращение всего общества... в единый технический комбинат» [Бухарин, с. 93]. Социалистическое общество большевики рассматривали как сложную техническую систему, тщательно отрегулированную и отлаженную, в которой будет обеспечено сознательное управление всеми общественными процессами. Подобный проект был несовместим с принципами свободного рынка, наличием гражданского общества, признанием свободы личности и предпринимчивости граждан.

В качестве важнейшего компонента модернизации большевики рассматривали индустриализацию, которая была прервана в годы Первой мировой и Гражданской войн и последовавшей за ними экономической разрухой. В ходе ее проведения в исторически короткие сроки ценой неимоверных человеческих и материальных издержек был решен ряд важных задач по созданию материально-технической базы индустриального общества: осуществлена техническая реконструкция народного хозяйства, достигнут значительный подъем производительности труда, созданы новые отрасли экономики (тяжелое машиностроение, химическая промышленность, электроэнергетика и др.) и пр. Уже к концу второй пятилетки по объему валовой промышленной продукции страна вышла на первое место в Европе и второе в мире. Индустриализация сопровождалась быстрым ростом городского населения, изменением его профессиональной структуры, увеличением числа лиц, занятых в сфере промышленного производства и т. п.

С самого начала процессы модернизации приобрели деформированный характер. При отсутствии внешних инвестиций индустриализация в Советском Союзе опиралась исключительно на внутренние ресурсы и обеспечивалась в основном за счет внеэкономического изъятия средств из сельского хозяйства и жестокой эксплуатации крестьянства, для чего была проведена коллективизация и осуществлено насильственное прикрепление к земле. Такие «модернизационные» процессы возродили состояние крепостной зависимости сельского населения. Военизированный характер индустриализации породил диспропорции в экономике. Абсолютный приоритет получили отрасли тяжелой индустрии, а отрасли, ориентированные на производство товаров народного потребления, оказались забытыми. В дальнейшем это обусловило незавершенный характер модернизации и длительное использование ручного труда в тех секторах производства, которые не являлись приоритетными с точки зрения укрепления военного потенциала государства.

Наряду с индустриализацией большевистская модернизация включала радикальные изменения в духовной жизни общества, именуемые «культурной революцией». Одной из ее целей стало вытеснение дореволюционной интеллигенции и создание новой, «советской», происходящей из рабочих и крестьян. Одновременно осуществлялась ликвидация массовой неграмотности на основе введения всеобщего начального образования и создания общедоступной светской школы. В условиях тотальной политизации общественной жизни образовательные учреждения стали идеологическими инструментами правящей партии, которые использовались для формирования человека «новой формации».

Большевистский проект модернизации окончательно упразднил всякие начала социальной самоорганизации, в очень ограниченной степени присущие дореволюционной России. Уничтожение частной собственности и ликвидация рыночных отношений возродили не изжитые в самодержавной России единство власти и собственности, внеэкономические формы эксплуатации труда и сделали их безраздельно господствующими. В результате экономика стала прямым продолжением политической власти, что породило специфический тип общества, именуемый социологами этакратизмом. «Этакратизм, – пишет О. И. Шкаратан, – это... *параллельная ветвь исторического развития современного индустриального общества* со своими собственными законами функционирования и развития. Его можно рассматривать и как самостоятельную социально-экономическую систему... и как одну из форм модернизации (индустриализации) стран неевропейского культурного ареала» [Шкаратан, с. 50]. Командно-

директивные методы управления, репрессии и идеологическое воздействие стали играть решающую роль в организации всех социальных процессов, что означало возрождение традиционалистских начал общественной жизни. В данном контексте нельзя не согласиться с мнением А. С. Ахиезера о том, что в 1917 г. в России произошел «антимодернизационный взрыв» [см.: Российская модернизация, с. 4].

Попытка реализовать на практике утопический проект радикального переустройства общества в условиях неготовности масс для его восприятия была невозможна без наделения власти диктаторскими полномочиями. Подобно Петру I, В. И. Ленин считал, что для «перенимания западничества» можно использовать «диктаторские приемы», «не оставаясь перед варварскими средствами борьбы против варварства» [Ленин, т. 43, с. 211]. Вместе с тем большевики питали иллюзии, что механизмы диктатуры пролетариата позволят привлечь к управлению государством широкие трудящиеся массы. Так, например, В. И. Ленин неоднократно замечал, что социалистическое государство должно быть по-новому демократическим (для пролетариев и неимущих) и по-новому диктаторским (против буржуазии). Признавая важность демократических институтов для активизации политической активности масс, он отвергал такие принципы либеральной демократии, как парламентаризм, конституционализм, приоритет личных прав и свобод граждан, разделение властей, господство права и др. «Величайшей нелепостью было бы думать, — писал вождь, — 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.» [Ленин, т. 37, с. 498–499].

Однако очень скоро стало ясно, что полноценное участие масс в управлении государством невозможно по причине их неграмотности, управленческой некомпетентности, склонности к митинговой демократии и низкого уровня политической культуры. Данная ситуация усугублялась частой сменяемостью делегатов, отсутствием у них свободного времени для выполнения административных функций и кратковременностью их депутатской деятельности. В результате ведущую роль в Советах стали играть исполкомы и президиумы исполкомов, работники которых не избирались, а назначались властью. Учитывая сложившуюся реальность, 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 вопрошал он, – Практические люди знают, что это сказки» [Ленин, т. 42, с. 253]. В подобных условиях он выдвинул новый тезис: Советы – органы власти не трудящихся, а для трудящихся. Данный тезис, по сути, оправдывал то положение, что на деле реальная власть в стране принадлежала не Советам, а большевистской партии, которая с устранением своих политических противников сосредоточила в своих руках все наиболее значимые властные полномочия.

На протяжении 1920-х гг. Советы утратили всякие остатки своей самостоятельности. Партийные органы 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, что, в конечном счете, привело к сращиванию аппаратов государства и партии.

Окончательно осознав, что альтернативы бюрократическому управлению в России просто не существует, большевики встали на путь создания нового бюрократического аппарата (одновременно на предприятиях они стали насаждать отвергаемую ими прежде тейлоровскую систему организации труда). Новая бюрократия в значительной степени унаследовала институты, кадровый персонал и принципы организации старой системы управления. В своей деятельности создаваемые наркоматы (с 1946 г. министерства) стали использовать применяемые еще царскими ведомствами функциональный и отраслевой принципы управления.

Таким образом, несмотря на антибюрократические инвективы большевиков, уже в первые годы советской власти в стране были воссозданы бюрократические структуры, во многом напоминающие дореволюционную бюрократию. В своих последних статьях В. И. Ленин признавал, что новый госаппарат «только слегка подкрашен сверху, а в остальных отношениях является самым типичным старым из нашего старого госаппарата» [Ленин, т. 45, с. 385]. Возрождение бюрократии было вызвано, с одной стороны, необходимостью практического решения задачи 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 коммунистических началах, что требовало установления государственного контроля над всеми сферами общественной жизни. В результате большевики отказались от Марксовой идеи «отмирающего государства» и встали на путь создания мощного централизованного государства, опирающегося на постоянный бюрократический аппарат.

В соответствии с заявленной целью «овладеть аппаратом» (И. В. Сталин) правящая партия сумела в максимально короткий срок поставить под свой контроль работу всех советских учреждений, хозяйственных предприятий и общественных организаций, что обеспечивалось посредством назначения ее представителей на руководящие должности в их административных органах. Так возникла номенклатура, представляющая собой перечень наиболее важных должностей, на которые кандидатуры предварительно рассматривались, утверждались и отзывались партийными комитетами разного уровня: от райкома до ЦК. Уже в 1920-е гг. подобное назначенчество приобрело широкое распространение, а в 1930-е гг. стало нормой. Оно не регламентировалось никакими правовыми актами и рассматривалось «как доверие, партийное поручение, официально закреплённое решением соответствующего парткома» [Бойков, с. 100].

Основной принцип номенклатурного назначения сформулировал И. В. Сталин: «После того как дана правильная политическая линия, необходимо подобрать работников так, чтобы на постах стояли люди, умеющие осуществлять директивы, могущие принять эти директивы, как свои родные, и умеющие проводить их в жизнь» [Сталин, т. 5, с. 210]. В основе подобного подхода лежало требование исполнительности, что превращало номенклатурные кадры в проводников воли партийного руководства.

В период формирования Советского государства руководящие звенья вновь создаваемых наркоматов в основном состояли из партийных и профсоюзных активистов, а административный персонал – преимущественно из дореволюционных чиновников. Другим источником формирования нового аппарата стали выдвинутые из рабочих и крестьян, которые в большинстве своем имели лишь начальное и домашнее образование. Привлечение в аппарат малограмотных и лишенных управленческого опыта людей привело к реанимации худших черт царского государственного аппарата, так как «именно придавленные, лишенные прав маргинальные массы оказываются наиболее стойкими хранителями системы отношений прежнего общества в их наиболее архаичной форме» [Криворотов, с. 191].

Низкий культурный уровень государственного аппарата негативно сказывался на эффективности государственного управления и не позволял решать стоящие перед страной социально-экономические проблемы. Между тем назревшие потребности модернизации экономики настоятельно требовали формирования профессионального государственного аппарата. В результате уже в начале 1920-х гг. большевики были вынуждены предпринять ряд мер, направленных на его рационализацию. Наряду с организацией всякого рода курсов и иных форм обучения, нацеленных

на повышение управленческой культуры служащих, в практику административной работы стали внедряться принципы научной организации труда (НОТ).

Основным инструментом в решении этой задачи стал Наркомат рабоче-крестьянской инспекции (НК РКИ), при котором в 1923 г. был образован Совет по НОТ, а в 1926 г. – специальный Государственный институт техники управления. Разрабатывая свои идеи в русле популярных на Западе теорий Ф. Тейлора, А. Файоля, Х. Эмерсона и др., нотовцы уподобляли аппарат управления хорошо отлаженной и тщательно отрегулированной машине. Их девизом было: «Смотри на машину-орудие. Создай машину-организацию». В книге П. М. Керженцева «Принципы организации», которую В. И. Ленин предложил взять за основу учебника по организации управленческого труда, был сформулирован ряд важнейших принципов построения советского аппарата: линейность, руководство, подчинение, унификация, специализация, дисциплина, контроль, стандартизация, компетенция, рациональное делопроизводство и др. [см.: Керженцев]. Однако интерес к научной организации административного труда был временным и к концу 1920-х гг. практически полностью угас.

На протяжении 1920–1930-х гг. в стране был создан ряд условий для повышения культурного уровня партийно-советских кадров: появились новые вузы и техникумы, была развернута сеть партийно-советских школ, коммунистических университетов, различных курсов повышения квалификации и пр. В результате новые административные кадры стали воспроизводиться исключительно за счет выпускников советских учебных заведений.

В литературе советский механизм государственного управления, сложившийся в 1920–1930-х гг., получил наименование «административно-командной системы». Его характерными чертами стали: монополизация власти одной партией, сращивание партийного и государственного аппаратов; высокая степень централизации управления; огосударствление профсоюзов, кооперативных и иных общественных организаций; широкое использование командных методов управления, номенклатурный принцип руководства и пр. В условиях отсутствия рыночных отношений такая система позволяла достаточно эффективно мобилизовывать общественные ресурсы для решения ряда задач индустриализации, создания мощного военного потенциала страны, обеспечения победы в годы Великой Отечественной войны, последующего военного противостояния двух супердержав. По ряду своих характеристик она напоминала издавна существующее в России «служебное государство». Административно-командная

система сохранялась на протяжении всего периода существования СССР и обновлялась лишь частично за счет смены скомпрометировавших себя кадров, организационных перестроек и уточнения идеологических установок.

Одной из особенностей советской системы управления стал быстрый рост численности чиновничества. Уже за первые три года существования новой власти общее количество управленцев выросло почти в пять раз. Перепись населения 1939 г. зафиксировала дальнейший рост их численности: за десять лет административный аппарат вырос в шесть раз [см.: История..., с. 285]. Причиной подобного положения вещей являлась ликвидация механизмов рыночной самоорганизации, огосударствление всех сфер общественной жизни и низкое качество административного аппарата. Значительное увеличение числа чиновников было связано также с характером проводимых преобразований, которые обычно насаждались «сверху». Любое начинание обычно сопровождалось (а часто только этим и ограничивалось) ростом аппарата. С расширением и усложнением сферы управления принимались в основном меры количественного характера: создавались новые органы, увеличивалась численность административных работников, расширялись параметры отчетности и т. п. В результате в конце 1980-х гг. в административной сфере было занято уже почти 18 млн чел.

Общий вектор советской модернизации в основном совпадал с ходом модернизационных процессов в западных странах: внедрение новых технологий, основанных на использовании научных знаний; замена ручного труда машинным; сокращение удельного веса аграрного сектора; секуляризация образования и распространение грамотности; развитие средств массовой коммуникации и пр. Однако в СССР модернизационные процессы не имели комплексного характера и опирались на принципы традиционализма. «Большинству советских людей, – пишет И. Заславская, – 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» [Заславская, с. 7]. Подобные порядки и соответствующие им психологические установки граждан были полезны в условиях форсированной индустриализации, однако на новом, более высоком этапе развития общества мешали развитию и носили дисфункциональный характер.

Утверждение индустриальных технологий в ключевых точках народного хозяйства поставило в повестку дня вопрос о внедрении постиндустриальных технологий. Подобная тенденция, отчетливо проявившаяся к началу 80-х гг. XX в. на Западе, побудила экономически развитые страны встать на путь структурной перестройки своей экономики. Что же касается Советского Союза, то его экономика оказалась не способной воспринять новые императивы экономического роста. Для решения этой задачи требовались такие качества работников, как чувство хозяина, заинтересованность в результатах своего труда, инициатива, ответственность и пр. Все это было невозможно без перехода экономики на рыночные рельсы, демократизации политической системы, обеспечения свободы личности, беспрепятственного распространения информации и пр.

Бойков В. Э. Государственные служащие: штрихи коллективного портрета // Социс. 1997. № 6. С. 99–108.

Бухарин Н. Этюды. М.; Л., 1932.

Заславская Т. И. Современное российское общество: проблемы и перспективы // Общественные науки и современность. 2004. № 5. С. 5–15.

История государственного управления в России / под ред. Р. Г. Пихои. М., 2002.

Керженцев П. М. Принципы организации / сост. И. А. Слепов. М., 1968.

Криворотов В. Русский путь // Знамя. 1990. № 9. С. 184–200.

Ленин В. И. II Всероссийский съезд горнорабочих. 25 января – 2 февраля 1921 г. // Полн. собр. соч. : в 55 т. М., 1970. Т. 42. С. 245–261.

Ленин В. И. Государство и революция // Полн. собр. соч. : в 55 т. М., 1969. Т. 33. С. 5–119.

Ленин В. И. Как нам реорганизовать Рабкрин? // Полн. собр. соч. : в 55 т. М., 1970. Т. 45. С. 383–388.

Ленин В. И. О продовольственном налоге // Полн. собр. соч. : в 55 т. М., 1970. Т. 43. С. 205–245.

Ленин В. И. Тезисы и доклад о буржуазной демократии и диктатуре пролетариата 4 марта // Полн. собр. соч. : в 55 т. М., 1981. Т. 37. С. 491–509.

Рашковский Е. Опыт тоталитарной модернизации России (1917–1991) в свете социологии развития // МЭиМО, 1993. № 7. С. 105–118.

Российская модернизация: проблемы и перспективы // Вопр. философии. 1993. № 7. С. 3–39.

Сталин И. В. Организационный отчет ЦК РКП(б) XII съезду // Сочинения : в 18 т. М., 1947; М., 1953. Т. 5. С. 197–222.

Шкартан О. И. Этакратизм и российская социетальная система // Общественные науки и современность. 2004. № 4. С. 49–61.