

СОВЕТСКАЯ БЮРОКРАТИЯ КАК ПОРОЖДЕНИЕ ЭТАКРАТИСТСКОЙ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Рассматривается социально-политическая среда и особенности формирования советской бюрократии, прослеживается ее эволюция в условиях «развитого социализма». Делается вывод, что, имея немало патримониальных черт, советская бюрократия не смогла дать эффективный ответ на новые вызовы времени.

К л ю ч е в ы е с л о в а: единство и неделимость государственной власти, номенклатурный принцип управления, патримониальный характер советской бюрократии.

С приходом к власти большевиков в России была предпринята попытка широкомасштабной социальной инженерии, нацеленной на реализацию утопического проекта совершенного общества. Данный проект предусматривал национализацию экономики, установление механизмов сознательного управления и контроля. В дальнейшем его практическая реализация привела к созданию уникальной этакратистской системы, основанной на единстве власти и собственности и широко использующей командно-репрессивные методы управления и массированное политико-идеологическое воздействие.

До своего прихода к власти большевики питали иллюзию, что Советы как политический механизм диктатуры пролетариата способны привлечь к управлению государством широкие трудящиеся массы. По мнению Ленина, развитие капитализма создает для этого все необходимые предпосылки: крупное производство, фабрики, железные дороги, почта и банки упрощают функции управления «до необыкновенно простых, всякому грамотному человеку доступных операций наблюдения и записи, знания четырех действий арифметики и выдачи соответствующих расписок» [1, с. 101]. В дальнейшем подобные идеи порождали некомпетентность и дилетантизм административных кадров.

Основываясь на идеологической доктрине полновластия Советов, большевики отвергли принцип разделения властей. Образцом для их подражания стала Парижская коммуна, которая, по мысли К. Маркса, являлась «работающей корпорацией, в одно и то же время законодательствующей и исполняющей законы» [2, с. 341]. Поэтому 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 – они не только издавали законы, но и решали любые административные вопросы. Одновременно советское правительство (сначала Совнарком, а с 1946 г. – Совет министров) как исполнительный орган власти могло издавать декреты, имеющие силу закона. Законами становились и решения партийных органов. А в годы «развитого социализма» функции законов выполняли совместные постановления ЦК КПСС, ВЦСПС и Совета министров. Считалось, что они имеют даже «большую юридическую силу, чем закон, так как подкреплены авторитетом партии, мудрость которой не может подвергаться сомнению» [3, с. 162]. В подобных условиях законодательная и исполнительная власть оставались сконцентрированными в руках одной партии, сфера компетенции которой не фиксировалась ни в одном законе. Тем самым в Советском Союзе был возрожден присущий самодержавной России принцип единства и неделимости государственной власти.

Возникшее внеправовым путем Советское государство не только унаследовало характерную для самодержавной России недооценку формально-правовых норм, но и довело эту ситуацию до абсурда. Отвергнув «узкий горизонт буржуазного права», В. И. Ленин объявил, что диктатура пролетариата создает свое собственное «пролетарское право». При этом оно рассматривалось как простой инструмент политической власти, подчиненный решению поставленных ею задач. Элиминирование общечеловеческих основ права породило власть человека, а не закона и расширение сферы личного усмотрения чиновников.

Нигилистическое отношение к праву привело к полной зависимости судебной власти от партийно-государственных органов

и фактически упразднило принцип беспристрастности суда, презумпцию невиновности, формальные процедуры судебного процесса и пр. В подобных условиях судопроизводство осуществлялось не только судами, но и внесудебными органами: «тройками», «особыми совещаниями» и др. В результате был восстановлен характерный для традиционного общества синкретический характер управления, при котором судопроизводство являлось лишь одной из функций административной власти.

Первоначально большевистские лидеры крайне негативно относились к бюрократии, характеризуя ее как орудие классового подавления и угнетения. Так, например, говоря о дореволюционной бюрократии, В. И. Ленин подчеркивал лишь ее дисфункциональные качества: оторванность от общества, привилегированное положение, погоню за должностями, чиновничество, коррумпированность, паразитизм, формализм и т. п. Считалось, что с упразднением частной собственности и буржуазного государства пролетарская власть упразднит и бюрократию. «Рабочие, завоевав политическую власть, – пишет Ленин накануне Октябрьской революции, – разобьют старый бюрократический аппарат... заменят его новым, состоящим из тех же самых рабочих и служащих, *против* превращения коих в бюрократов будут приняты тотчас меры, подробно разработанные Марксом и Энгельсом: 1) не только выборность, но и сменяемость в любое время; 2) плата не выше платы рабочего; 3) переход немедленный к тому, чтобы *все* исполняли функции контроля и надзора...» [1, с. 109]. Руководствуясь подобными идеями, большевики предприняли ряд практических мер по разрушению старого административного аппарата. «Декрет об уничтожении сословий и гражданских чинов» (1917) отменил 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 не существует [см.: 4, с 169–170], большевики были вынуждены создавать новые бюрократические структуры.

Новая бюрократия во многом унаследовала институты и кадровый персонал царской системы управления. Как отмечают Т. П. Кор-

жихина и А. С. Сенин, «использовался не только старый аппарат учета и распределения, связи, путей сообщения и т. п., но и отдельные элементы буржуазного карательного механизма...» [5, с. 176]. Иерархия и бюрократическое единообразие, присущие царским министерствам, были распространены на все органы управления, включая Советы. Так, например, постановлением ВЦИК (1922) 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. Работники исполкомов Советов обычно не избирались, а назначались партийными комитетами. В подобных условиях в стране был выстроен иерархически организованный бюрократический аппарат, опирающийся на постоянных чиновников.

Решение практических задач по организации государственно-го управления заставило большевиков вступить на путь нормативного регулирования административной деятельности. Уже в 1922 году 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, с. 40]. Принятые первоначально как временные нормы, в дальнейшем данные правила стали постоянными. Помимо них государственная служба регулировалась также ведомственными актами, законодательством о труде и постановлениями Совета министров. Однако в СССР никогда не существовало единого закона о государственной службе.

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

«чистки» государственного аппарата. Немалое негативное влияние оказал также принцип классового подхода, устанавливающий безусловный приоритет классового происхождения над любыми управленческими знаниями и навыками. Лишь начиная с 1960-х годов к руководящим работникам стали предъявляться требования, связанные с наличием у них высшего образования – профессионального или партийного.

И. В. Сталину и его окружению требовалась не «рациональная бюрократия» веберовского типа, а бюрократия патримониального типа, способная быть лишь послушным исполнителем спускаемых сверху распоряжений. Она должна была демонстрировать не соблюдение законов, а политическую преданность и личную верность вождю, приказания которого имели безусловный приоритет над любыми формальными правилами и законами. Яркую характеристику управленцев такого 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 целен и прост, живет по указке и по заданию, не любит думать и сомневаться... 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. ...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: служака времен Николая I, но без гуманности христианского и европейского воспитания; сподвижник Петра, но без фанатического западничества, без национального самоотречения» [7, с. 212].

Считалось, что партия не просто руководит социалистическим строительством, а ведет напряженную борьбу на всех фронтах, широко используя военную стратегию и тактику. Отсюда не случайно, что политическое руководство вождь отождествлял с командованием, отдачей приказов и безропотным подчинением. Весьма показательным определением, данное им Коммунистической партии: «Партия – это командный состав и штаб пролетариата...» [8, с. 72].

Характеризуя партийную иерархию, он широко 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 патриониальные свойства советской бюрократии.

С самого начала ядром бюрократического аппарата стала партийная номенклатура, представляющая собой некоторое подобие политической бюрократии. Именно она обеспечивала проведение партийной линии на всех этажах государственного управления. Номенклатурный принцип назначения, возникнув в 1920-е годы, окончательно оформился во второй половине 1930-х годов и просуществовал до конца 1980-х. При отборе кандидатов в номенклатуру более всего ценилось их происхождение, анкетные данные, преданность партии и вождю. 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 породил у счастливых назначенцев не просто покорность воле начальства, но бурное стремление выслужиться, чтобы хоть таким путем стать незаменимыми» [9, с. 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 их акцентом на волевые качества руководителей утвердилось мнение, что номенклатурные работники с одинаковым успехом могут руководить любой сферой общественной деятельности, будь то

образование, промышленность, сельское хозяйство и пр. В подобных условиях широко практиковалось номенклатурное перемещение кадров по различным отраслям народного хозяйства и сферам деятельности. 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.

«Золотым веком» советской бюрократии стал период «развитого социализма», когда с прекращением сталинских «чисток» и хрущевских «ротаций» была достигнута значительная стабилизация руководящих кадров. Если при Сталине пребывание в должности нередко ограничивалось 2–3 годами, то при Брежневе этот срок мог составлять несколько десятилетий. Линия на стабильность кадров оборачивалась их застоём. На руководящих постах зачастую оказывались некомпетентные руководители, систематически не справлявшиеся со своими обязанностями, но входящие в номенклатуру. Подобная ситуация благоприятствовала «укоренению отношений личной преданности и утверждению системы ценностей, в которой верность патрону превалировала над компетентностью и “идеологической выдержанностью”» [10, с. 434].

Происходящие в послесталинский период перемены практически не затронули основ бюрократической системы: упразднялись и вновь создавались министерства, отраслевая организация управления заменялась территориально-совнархозной и снова отраслевой, вводились элементы хозяйственной самостоятельности предприятий, но одновременно сохранялись всеильные министерства. Некоторое смягчение политического режима уменьшило жесткую централизацию власти и привело к усилению самостоятельности местных властей. Произвол, сконцентрированный прежде на вершине бюрократической пирамиды, переместился на более низкие ее уровни, породив локальные и ведомственные клики, а также мафиоподобные структуры в системе местного управления. Ослабление контроля «сверху» и отсутствие действенного контроля «снизу» сопровождалось усилением бюрократических дисфункций: имитацией руководителями своих служебных обязанностей, приписками, коррупцией, протекционизмом и пр.

Утвердившаяся при Сталине военно-бюрократическая система управления при Брежневе была дополнена и отчасти заменена бюрократическим рынком, субъектами которого являлись не только отдельные должностные лица, но и целые органы государственного управления. В отличие от экономического рынка на бюрократическом рынке шла торговля не материальными ценностями, а властными ресурсами, статусами, должностями, исключениями 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» [11, с. 50]. Такой рынок был тесно связан с «теневой экономикой», которая в период ельцинских реформ максимально благоприятствовала «номенклатурной приватизации».

В период «застоя» советская бюрократия, достигнувшая апогея своей силы и влияния, начала проявлять и собственные властные амбиции. В лице партийно-аппаратных структур, сотен министерств и ведомств она монопольно распоряжалась государственной собственностью и навязывала политическому руководству свои решения, не неся за них никакой ответственности. В подобных условиях функции политического управления стали перемещаться в аппаратные структуры. Это полностью подтвердило прогноз М. Вебера, согласно которому при социализме «развивается диктатура не рабочего, а чиновника» [12, с. 327].

Несмотря на свое влияние, советская бюрократия вовсе не была сплоченной корпорацией. Между ее отдельными звеньями и структурными подразделениями шла постоянная борьба за бюджетные ресурсы, влияние на власть, статусные гарантии и пр. В последующем ее внутренние противоречия, усиливаемые властными амбициями «национальных» кадров, стали одной из причин распада Советского Союза.

На рубеже 1970-х – начала 1980-х годов 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, однако, было невозможно без формирования рыночной экономики и активизации предприимчивости граждан. В результате начавшиеся в стране реформы не достигли своих целей. Во многом это было связано с наличием у советской бюрократии – единственной в то время силы, которая могла бы стать реальным инициатором преобразований, – целого ряда патримониальных черт: синкретического характера управления, игнорирования роли правовых регуляторов, номенклатурного принципа управления, низкого профессионального уровня и пр.

1. *Ленин В. И.* Государство и революция // Ленин В. И. Полн. собр. соч. М., 1981. Т. 33. С. 1–120.

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

3. *На пороге кризиса: нарастание застойных явлений в партии и обществе / под общ. ред. В. В. Журавлева.* М., 1990.

4. *Лугвин С. Б.* Государственная бюрократия в условиях социальных трансформаций. Гомель, 2006.

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

6. *Мельников В. П.* Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность : в 2 ч. М., 2000. Ч. 2.

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

8. *Сталин И. В.* О политической стратегии и тактике русских коммунистов. набросок плана брошюры // Сталин И. В. Соч. : в 13 т. М., 1953. Т. 5. С. 62–87.

9. *Восленский М.* Номенклатура : фрагменты книги М. Восленского // Новый мир. 1990. № 6. С. 205–230.

10. *Верт Н.* История Советского государства. 1900–1991. М., 1998.

11. *Найшуль В.* Высшая и последняя стадия социализма // Погружение в трясины: (анатомия застоя) / сост. и общ. ред. Т. А. Ноткиной. М., 1991. С. 40–60.

12. *Вебер М.* Социализм. Речь, произнесенная в Вене перед австрийскими офицерами с целью их общей ориентации (июнь 1918) // Вебер М. Политические работы (1895–1919) : пер. с нем. М., 2003. С. 300–342.