

Сергей Лугвин

Гомельский государственный технический университет
имени П.О. Сухого,
Гуманитарно-экономический факультет, Беларусь

Патримониальный контекст советской бюрократии

The patrimonial context of the Soviet bureaucracy

Patrymonialny kontekst radzieckiej biurokracji

Резюме: В статье исследуется патримониальный характер советской бюрократии. Отмечается, что приход к власти большевиков сопровождался ширококомасштабной социальной инженерией, нацеленной на радикальное переустройство общественной жизни на основе заданного проекта. Его практическая реализация сопровождалась установлением диктатуры одной партии, ликвидацией рыночной экономики, возрождением единства власти и собственности. Упразднив дореволюционную бюрократию, большевики рассчитывали привлечь к управлению государством рабочих и крестьян. Однако осознав невозможность задуманного, они начали создавать новую бюрократию. Данные процессы происходили на фоне пренебрежения к законам и утверждения синкретизма государственной власти. В стране сформировался директивно-приказной стиль управления и военизированный характер государственной службы. Выше всего ценилось не знание формальных правил, а политическая преданность и верность вождю. Ядром советской бюрократии стала партийная номенклатура, денежное содержание которой неизменно дополнялось различными привилегиями и натуральными выплатами. В результате советское чиновничество стало напоминать патримониальную бюрократию традиционного общества. В послесталинский период развитие советской бюрократии характеризовалось кадровым застоєм и формированием «теневой» экономики в сфере государственного управления. В заключение статьи делается вывод, что патримониальные свойства советской бюрократии стали одной из причин, которая не позволила осуществить постиндустриальную модернизацию экономики.

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

Abstract: In article the patrimonial nature of the Soviet bureaucracy is investigated. It is noted that coming to power of Bolsheviks was followed by the large-scale social engineering aimed at radical reorganization of public life on the basis of the set project. Its implementation was followed by establishment of dictatorship of one party, elimination of market economy, revival of unity of the power and property. Having abolished pre-revolutionary bureaucracy, Bolsheviks expected to involve in government of workers and peasants. However having realized impossibility of it, they began to create new bureaucracy. These processes happened against the background of neglect to laws and the statements of syncretism of the government. In the country the directive and mandative management style and the militarized character of public service was built up. Above everything not knowledge of formal rules, but political devotion and fidelity to the leader was appreciated. The party nomenclature which monetary pay was steadily complemented with various privileges and natural payments became a kernel of the Soviet bureaucracy. As a result the Soviet officials began to remind patrimonial bureaucracy of traditional society. During the post-stalin period development of the Soviet bureaucracy was characterized by personnel stagnation and formation of "shadow" economy in the sphere of public administration. In conclusion of article the conclusion is drawn that patrimonial properties of the Soviet bureaucracy were one of the reasons which did not allow to carry out post-industrial modernization of economy.

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

Streszczenie: W artykule zawarto rozważania nad patrymonialnym charakterem radzieckiej biurokracji. Zauważono, że dojściu do władzy bolszewików towarzyszył projekt społeczny, celem którego była radykalna reorganizacja życia publicznego. W praktyce oznaczało to ustanowienie dyktatury jednej partii, eliminacja gospodarki rynkowej, odnowienie idei jedności władzy i własności. Po zniesieniu przedrewolucyjnej biurokracji bolszewicy mieli nadzieję zachęcić robotników i chłopów do uczestnictwa w sprawowaniu władzy. Zdając sobie jednak sprawę z trudności w tym zakresie, zaczęli tworzyć nową biurokrację. Procesy te odbywały się na tle lekceważenia prawa i akceptacji synkretyzmu państwowego. W kraju ukształtował się dyrektywno-mandatowy styl zarządzania i zmilitaryzowany charakter usług publicznych. Przede wszystkim nie ceniono profesjonalizmu, ale polityczną lojalność i wierność wodzowi. Rdzeniem radzieckiej biurokracji była nomenklatura partyjna, której treść monetarną niezmiennie uzupełniały różnego rodzaju przywileje. W rezultacie radziecka machina urzędnicza zaczęła przypominać patrymonialną biurokrację tradycyjnego społeczeństwa. W okresie postalinowskim rozwój radzieckiej biurokracji charakteryzował się stagnacją kadr i pojawieniem się tzw. „szarej strefy” w dziedzinie administracji publicznej. Podsumowując, patrymonialny charakter radzieckiej biurokracji był jednym z powodów, które uniemożliwiły postindustrialną modernizację gospodarki.

Słowa kluczowe: synkretyzm władzy państwowej; nomenklaturowy model zarządzania; patrymonialny charakter biurokracji radzieckiej

В современных условиях необходимо критическое переосмысление опыта прошлого, его прочтение с учетом современных реальностей, что позволяет не допускать прежних ошибок и более эффективно решать новые задачи. Целью данной статьи является анализ патримониальных свойств советской бюрократии, которые сформировались в условиях утверждения этатистской системы политического управления.

Приход к власти большевиков в России сопровождался широкомасштабной социальной инженерией, нацеленной на реализацию утопического проекта совершенного общества. Данный проект предусматривал радикальное переустройство всей общественной жизни на коммунистических началах, национализацию экономики, установление механизмов тотального контроля над каждым отдельно взятым человеком. В основе большевистского проекта модернизации лежали механицистская парадигма и технократический стиль мышления. В представлении большевиков социализм – это огромная фабрика, использующая передовые технические достижения, прогрессивную технологию и организацию труда. Так, для В. И. Ленина примером организации социалистического хозяйства являлись банки, почта, тресты, железные дороги и иные крупные капиталистические предприятия. Он считал, что при социализме «все общество будет одной конторой и одной фабрикой»¹. На аналогичных позициях стоял и видный теоретик большевизма Н. И. Бухарин. По его мнению, при социализме произойдет «превращение всего общества... в единый технический комбинат»². Социалистическое общество большевики рассматривали как сложную техническую систему, тщательно отрегулированную и отлаженную, в которой будет обеспечиваться централизованное экономическое планирование и управление всеми общественными процессами. Подобные идеи были несовместимы с признанием механизмов рыночного регулирования, инициативы и самостоятельности граждан.

¹ В.И. Ленин, *Государство и революция, Полное собрание сочинений*, т. 33, Москва 1981, с. 101.

² Н. Бухарин, Н. *Этюды*, Ленинград 1932, с. 93.

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 не изжитые 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 были невозможны без наделения власти диктаторскими полномочиями. Считалось, что лишь на основе диктатуры пролетариата можно осуществить революционное ниспровержение старого строя и обеспечить построение нового общества. 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 будет по-новому демократическим (для пролетариев и неимущих) и по-новому диктаторским (против буржуазии). Признавая важность демократических институтов для активизации политической активности масс, он, одновременно, 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, – пишет 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.»³. Особые надежды вождь возлагал на Советы, которые он рассматривал как органы подлинного народовластия. Очень скоро, однако, стало ясно, что полноценное участие масс в управлении государством

³ В.И. Ленин, *Тезисы и доклад о буржуазной демократии и диктатуре пролетариата 4 марта*, Полное собрание сочинений, т. 37, Москва 1981, с. 498-499.

невозможно по причине их неграмотности, управленческой некомпетентности и склонности к митинговой демократии. В подобных условиях ведущую роль в Советах стали играть 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»⁴. В результате им был выдвинут новый тезис: Советы – это органы власти не через трудящихся, а для трудящихся.

На протяжении 20-х гг. Советы утратили всякие остатки всякой 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 аппаратов государства и партии. Одним из условий приема на государственную службу и важнейшей предпосылкой карьеры стало членство в коммунистической партии.

Подобно своим духовным наставникам К. Марксу и Ф. Энгельсу большевики отвергали принцип разделения властей, который они считали буржуазной выдумкой, лишь отвлекающий 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»⁵. Отсюда не случайно, что Советы воспроизвели политические механизмы

⁴ В.И. Ленин, *II Всероссийский съезд горнорабочих. 25 января – 2 февраля 1921 г., Полное собрание сочинений*, т. 42, Москва 1970, с. 253.

⁵ К. Маркс, *Гражданская война во Франции. Воззвание генерального Совета Международного Товарищества Рабочих*, в: К. Маркс, Ф. Энгельс, *Сочинения*, т. 17, Москва 1956, с. 342.

Коммуны. В лице своих высших органов (сначала съездов Советов, а с 1936 г. Верховных Советов республиканского и общесоюзного уровня) они имели возможность не только издавать законы, но и решать любые управленческие вопросы. Одновременно советское правительство (сначала Совнарком, а с 1946 г. Совет Министров), как исполнительно-распорядительный орган власти, могло издавать декреты, имеющие силу закона. Законами становились 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»⁶. В подобных условиях разные ветви государственной власти (законодательная, судебная и исполнительная) являлись таковыми лишь по названию. На деле же они концентрировались в руках одной партии, сфера компетенции которой не фиксировалась ни в одном законе. Фактически все входило в ее ведение, но юридически она ни за что не отвечала. Тем самым большевики, по сути дела, возродили 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 большевиков 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 оно рассматривалось лишь как простой инструмент пролетарского государства, подчиненный решению политических задач. В.И. Ленин отмечал, что «плох тот революционер, который в момент острой борьбы остано-

⁶ *На пороге кризиса: нарастание застойных явлений в партии и обществе*, под. ред. В.В. Журавлева, Москва 1990, с. 162.

вливается перед незыблемостью закона»⁷. Стремление вести революционную борьбу, не нарушая законы, он называл «социальным уродством» и «идеологией мещанства»⁸. Умаление роли права породило недооценку судебной власти, в результате чего были отвергнуты принципы независимости и беспристрастности суда, презумпция невиновности и иные формальные процедуры судебного процесса. Судопроизводство осуществлялось не только судами, но и исполнительными органами: всякого рода «тройками», «особыми совещаниями» и пр. В результате на новом витке исторического развития был возрожден принцип синкретизма властных полномочий, при котором судопроизводство являлось лишь одной из функций органов власти и управления.

Первоначально большевистскому руководству было присуще негативное отношение к бюрократии, которая воспринималась им как составная часть буржуазного аппарата (наряду с армией и полицией). Характеризуя дореволюционную российскую бюрократию, В. И. Ленин неизменно обращал внимание лишь на ее дисфункциональные качества: привилегированное положение, погоню за теплыми должностями, чиновничество, коррумпированность, паразитизм, формализм и т.п. По мнению большевиков, бюрократия как порождение частнособственнических отношений и классово-эксплуататорского государства носит исторически преходящий характер. Считалось, что с ликвидацией частной собственности и буржуазного государства будет упразднена и бюрократия. По мысли В.И. Ленина, функцию управления будет 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, *п р о т и в* превращения коих

⁷ В.И. Ленин, *V Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, солдатских и красноармейских депутатов. 4 – 10 июля 1918 г., Полное собрание сочинений*, т. 36, Москва 1981, с. 504.

⁸ В.И. Ленин, *К истории вопроса о диктатуре, Полное собрание сочинений*, т. 41, Москва 1981, с. 385.

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”⁹. Он полагал, что «при социализме *все* будут управлять по очереди и быстро привыкнут к тому, чтобы никто не управлял»¹⁰. Подобные, совершенно утопические, идеи принижали значение квалифицированного управленческого труда, отвергали необходимость профессиональной подготовки административных кадров, устанавливали безусловный приоритет классового происхождения над теоретическими знаниями и практическими навыками, 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 существу 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 деятельность чиновников лишилась всякого правового регулирования. Однако очень скоро жизнь показала, что альтернативы бюрократическому управлению в России практически не существует: трудящиеся массы оказались в той же самой степени не готовы к управлению страной, в какой сама она не была готова к введению социализма. А потому большевики оказались вынуждены встать на путь создания новых бюрократических структур на основе кадрового персонала и принципов организации прежней системы управления. Как отмечали Т.П. Коржихина и А.С. Сенин, «использование некоторых частей прежнего государственного

⁹ В.И. Ленин, *Государство и революция*, *op. cit.*, с. 109.

¹⁰ *Ibidem*, с. 116.

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 военноморского ведомств старой армии, следственной системы и др.»¹¹.

Иерархия и бюрократическое единообразие, присущие царским министерствам, в дальнейшем были распространены 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, порядок их субординации, отчетности и пр. Отделы делились на подотделы и секции. Заведующий отделом мог единолично принимать решения, входящие в компетенцию его отдела. По административной цепочке закреплялся 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.

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»

¹¹ Т.П. Коржихина, А.С. Сенин, *История российской государственности*, Москва 1995, с. 176.

дореволюционной 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 своей истории советское государство не имело систематизированного законодательства о государственной службе.

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»¹². Возрождение бюрократических структур 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 подобных условиях большевики отказались от идеи «отмирающего государства» и встали на путь создания централизованного государства, опирающегося на постоянный бюрократический аппарат.

И.В. Сталину и его окружению требовалась не рациональная бюрократия веберовского типа, а бюрократия

¹² В.И. Ленин, *Как нам реорганизовать Рабкрин*, Полное собрание сочинений, т. 45, Москва 1982, с. 385.

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, приказанию которого имели безусловный приоритет над любыми правилами и формальными нормами. Яркую характеристику управленцев подобного типа дал известный русский философ Г. Федотов: «Вглядимся в черты советского человека, конечно, того, который строит жизнь, не смят под ногами, на дне колхозов и фабрик, в черте концлагерей. Он очень крепок, физически и душевно, очень целен и прост, живет по указке и по заданию, не любит думать и сомневаться, ценит практический опыт и знания. Он предан власти, которая подняла его из грязи и сделала ответственным хозяином над жизнью сограждан. Он очень честолюбив и довольно черств к страданиям ближнего – необходимое условие советской карьеры. Но он готов заморить себя за работой, и его высшее честолюбие – отдать свою жизнь за коллектив: партию или Родину, смотря по временам. Не узнаем ли мы во всем этом служилого человека XVI века? Напрашиваются и другие исторические аналогии: служака времен Николая I, но без гуманности христианского и европейского воспитания; сподвижник Петра, но без фанатического западничества, без национального самоотречения. Он ближе к москвичу своим гордым национальным сознанием: его страна единственно православная, единственно социалистическая - первая в мире: третий Рим. Он с презрением смотрит на остальной, т. е. западный мир; не знает его, не любит и боится его»¹³

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

¹³ Г.П. Федотов, *Россия и свобода*, «Знамя» 1989, № 12, с. 212.

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. Справедливо считая, что наилучшей школой командования является армия, он рассматривал ее как то место, где рабочие и крестьяне «вырабатывают свои политические взгляды», «учатся и приучаются к политической жизни»¹⁴. Весьма показательно определение, данное им коммунистической партии: «Партия – это командный состав и штаб пролетариата...»¹⁵. 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 predetermined 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 привело к конспиративным методам управления. Секретные подразделения, создаваемые для приема и передачи секретных распоряжений, а также ведения тайной переписки,

¹⁴ И.В. Сталин, *Организационный отчет ЦК ККП(б) XII съезду*, Сочинения, т. 5., Москва 1953, с. 204-205.

¹⁵ И.В. Сталин, *О политической стратегии и тактике русских коммунистов. Набросок плана брошюры*, Сочинения, т. 5, Москва 1953, с. 72.

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 безответственными¹⁶. Режим секретности в государственном управлении просуществовал до конца 80-х гг.

Ядром советского государственного аппарата являлась партийная номенклатура, отдаленно напоминающая политическую бюрократию. Она обеспечивала согласованность и слаженность в работе государственного аппарата, его нацеленность на решение любых задач, поставленных властью. Наиболее значимыми условиями при отборе в номенклатуру являлись хорошая анкета, преданность партии и строю. Деловые качества, а также профессионализм и образованность работников также учитывались, но в меньшей степени. Психологические последствия такого подхода выявил 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 основывался 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»¹⁷. Как и бюрократия других стран, советские чиновники получали фиксированные денежные оклады. Однако денежное содержание номенклатурного чиновничества неизменно дополнялось различными

¹⁶ И.В. Павлова, *Механизм политической власти в СССР в 20-30 гг.*, «Вопросы истории» 1998, № 11-12, с. 49-65.

¹⁷ М. Восленский, *Номенклатура. Фрагменты книги*, «Новый мир» 1990, № 6, с. 212.

привилегиями и натуральными выплатами: спецпайками, бесплатными или льготными путевками в санатории, специальными больницами и поликлиниками, государственными дачами и пр. Все это очень напоминало патримониальную бюрократию традиционного общества.

После Октябрьской революции характерной чертой новой системы управления стал быстрый рост численности 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 раз¹⁸. Причина подобного положения вещей – ликвидация механизмов самоорганизации и огосударствление всех сфер общественной жизни. Увеличение числа чиновников было связано и с характером проводимых преобразований. Любое начинание, где бы оно ни происходило, 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, увеличивалось число руководящих кадров, расширялись параметры отчетности и пр. В результате в конце 80-х гг. в административной сфере было занято уже почти 18 млн. чел.

Происходящие в послесталинский период перемены носили половинчатый характер и не затрагивали основ системы. Обычно они сводились к технико-организационным мерам: упразднялись и вновь создавались министерства, отраслевая организация управления заменялась территориально-совнархозной и снова отраслевой, вводились элементы хозяйственной самостоятельности предприятий при сохранении всемогущих министерств. Некоторое смягчение политического режима уменьшило жесткую централизацию власти, что привело к усилению самостоятельности местных властей. «Пока действовала параллельная властвующей иерархии система централизованного устрашения, возможности произвола были

¹⁸ *История государственного управления в России*, под ред. Р.Г. Пихои, Москва 2002, с. 285.

сконцентрированы на верхних этажах бюрократической пирамиды..., когда эта система рухнула... локальные клики, кланы, мафиеподобные организации получили простор для своего распространения»¹⁹. Ослабление контроля «сверху» и отсутствие действенного контроля «снизу» привели к резкому усилению дисфункциональных явлений в работе государственного аппарата, что проявилось в приписках, очковтирательстве, протекционизме, взяточничестве и пр.

В 60-70-х гг. усложнившимися экономическими взаимосвязями уже невозможно было эффективно управлять из центра, что породило востребованность товарно-денежных отношений. Однако в условиях административно-командной системы, неспособной реагировать на меняющиеся социально-экономические приоритеты, они приобрели деформированный характер и были вытеснены в сферу «теневой экономики», которая стала питательной основой должностных злоупотреблений. Отсутствие официально признанного экономического рынка компенсировалось наличием «бюрократического рынка» («экономики согласований»), в рамках которого шла бойкая торговля такими ценностями как власть и подчинение, правила и исключения из них, должности, статусы 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»²⁰.

В период «застоя» советская бюрократия достигла апогея своей силы и влияния и стала проявлять властные амбиции. В лице партийно-аппаратных структур, сотен министерств и ведомств она монопольно распоряжалась государственной собственностью и навязывала политическому руководству свои

¹⁹ Л. Гудков, Ю. Левада, А. Левинсон, Л. Седов. *Бюрократизм и бюрократия: необходимость уточнения*, «Коммунист» 1988, № 12, с. 82.

²⁰ В. Найшуль, *Высшая и последняя стадия социализма*, в: *Погружение в трясину: (Анатомия застоя)*, под ред. Т.А. Ноткиной, Москва 1991, с. 82.

решения, не неся за них никакой ответственности. В подобных условиях функции политического управления стали перемещаться в аппаратные структуры, что подтвердило прогноз М. Вебера, согласно которому при социализме «развивается диктатура не рабочего, а чиновника»²¹.

Несмотря на свое влияние, советская бюрократия вовсе не была единой корпорацией. Между ее 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 гг. экономически развитые страны Запада встали на путь перехода к постиндустриальному обществу, что побудило их начать структурную перестройку своей экономики. Что же касается Советского Союза, то его экономика оказалась не способна воспринять новые императивы экономического роста. Обнаружилось его отставание от стран Запада, как в сфере высоких технологий, так и в сфере использования человеческого потенциала. Решение данных задач было невозможно без формирования рыночной экономики и активизации инициативы граждан. Однако начавшиеся в стране реформы не достигли поставленных целей. Во многом это было связано с тем обстоятельством, что советская бюрократия по ряду своих параметров продолжала сохранять многие патримониальные свойства: синкретический характер управления, недооценка роли правовых регуляторов, номенклатурный принцип управления, мелочная регламентация экономики, единство власти и собственности и пр.

²¹ М. Вебер, *Социализм. Речь, произнесенная в Вене перед австрийскими офицерами с целью их общей ориентации (июнь 1918)*, в: *Политические работы (1895-1919)*, Москва 2003, с. 327.

Библиография

- Бухарин Н., *Этюды*, Ленинград 1932.
- Вебер М., *Социализм. Речь, произнесенная в Вене перед австрийскими офицерами с целью их общей ориентации (июнь 1918)*, [в:] *Политические работы (1895-1919)*, Москва 2003.
- Восленский М., *Номенклатура. Фрагменты книги*, «Новый мир» 1990, № 6.
- Гудков Л., Левада Ю., Левинсон А., Седов Л., *Бюрократизм и бюрократия: необходимость уточнения*, «Коммунист» 1988, № 12.
- История государственного управления в России*, под ред. Р.Г. Пихои, Москва 2002.
- Коржихина Т.П., Сенин А.С., *История российской государственности*, Москва 1995.
- Ленин В.И., *II Всероссийский съезд горнорабочих. 25 января – 2 февраля 1921 г. Полное собрание сочинений*, т. 42, Москва 1970.
- Ленин В.И., *V Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, солдатских и красноармейских депутатов. 4 – 10 июля 1918 г. Полное собрание сочинений*, т. 36, Москва 1981.
- Ленин В.И., *Государство и революция. Полное собрание сочинений*, т. 33, Москва 1981.
- Ленин В.И., *К истории вопроса о диктатуре*, Полное собрание сочинений, т. 41, Москва 1981.
- Ленин В.И., *Как нам реорганизовать Рабкрин*, Полное собрание сочинений, т. 45, Москва 1982.
- Ленин В. И., *Тезисы и доклад о буржуазной демократии и диктатуре пролетариата 4 марта. Полное собрание сочинений*, т. 37, Москва 1981.
- Маркс К., *Гражданская война во Франции. Воззвание генерального Совета Международного Товарищества Рабочих*, [в:] К. Маркс, Ф. Энгельс, *Сочинения*, т. 17, Москва 1956.
- На пороге кризиса: нарастание застойных явлений в партии и обществе*, под ред. В.В. Журавлева, Москва 1990.
- Найшуль В., *Высшая и последняя стадия социализма*, [в:] *Погружение в трясину: (Анатомия застоя)*, под ред. Т.А. Ноткиной, Москва 1991.

- Павлова И.В., *Механизм политической власти в СССР в 20 – 30 гг.*, «Вопросы истории» 1998, № 11-12.
- Сталин И.В., *О политической стратегии и тактике русских коммунистов. набросок плана брошюры. Сочинения*, т. 5, Москва 1953.
- Сталин И.В., *Организационный отчет ЦК ККП(б) XII съезду. Сочинения*, т. 5, Москва 1953.
- Федотов Г.П., *Россия и свобода*, «Знамя» 1989, № 12.