

БЮРОКРАТИЯ И СОВЕТСКАЯ МОДЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ: ПРОТИВОРЕЧИЯ КОМПРОМИССА

А. В. Сперанский

*Институт истории и археологии, Уральское отделение
Российской академии наук, г. Екатеринбург, Российская Федерация*

В статье анализируется роль бюрократии в государственном управлении. Представлены различные интерпретации сущности этого явления от гегельянского восхваления и марксистской критики до синтезированных представлений М. Вебера о «рациональной бюрократии». В авторском осмыслении бюрократия представляется как организационно-техническая основа государственной машины, приспособляющаяся к любой разновидности политической власти. По мнению автора, советская модель управления представляла собой господство номенклатуры, являвшейся практически «новым классом», владевшим властью и собственностью. Делается вывод о ее генетическом родстве с современной постсоветской бюрократией, также стремящейся уйти из-под общественного контроля, присвоить государственные ресурсы, регулировать в своих интересах правовые отношения.

Ключевые слова: революция, бюрократия, государственный аппарат управления, Советы, харизма, элита, партократия, номенклатура, популизм, демократизация.

Понятие «бюрократия» вошло в политический лексикон в 1745 году с легкой руки французского экономиста Винсента де Гурне [13, с. 104]. Производное от французского слова бюро (канцелярия) и греческого слова кратос (власть), оно дословно означая «власть канцелярии», включает в себя систему управления, основанную на вертикальной иерархии и властный аппарат приводящий ее в действие [9, с. 79].

Первоначально это слово имело в основном негативный смысл, характеризуя только отрицательные черты государственного управления. Со временем отношение к понятию «бюрократия» изменилось. Возникли различные интерпретации и трактовки, часто противоречащие друг другу. В частности, Г. Гегель увидел в государственной бюрократии позитив и характеризовал ее как главную часть общества, в которой содержится государственное сознание, образованность и профессионализм [5, с. 483]. К. Маркс отстаивал первоначальный смысл этого понятия, представляя бюрократию как явление сугубо негативное, тормозящее ход истории [12, с. 271]. М. Вебер попытался синтезировать взгляды великих мыслителей, выделив понятие «рациональной бюрократии» и высоко оценив ее, как необходимую форму всякой социальной организации [4].

При всех противоречиях в высказанных оценках, бюрократия представляется как некая организационно-техническая основа государственной машины для которой форма правления особого значения не имеет. Бюрократия — это инструмент власти, который приспособляется к любой ее разновидности. Смена власти является для бюрократии только своего рода «техническим» перерывом, в ходе которого происходит не слом, а некая перегрузка аппарата, настройка машины управления на выполнение новых задач.

Поэтому пока существует власть, бюрократия будет существовать и выполнять свои функции,

независимо от политического окраса этой власти, свидетельством чему является весь ход истории человечества.

Попытки уничтожения бюрократии в новое и новейшее время имели место быть в ходе время от времени возникавших революций, стремившихся к смене социального-экономического строя на основе замены одного политического режима другим.

В эпоху так называемых буржуазных революций бюрократию неоднократно пытались уничтожить на Западе, но создать новые властные структуры без профессионализации системы управления не удалось ни в ходе Голландской, Английской, Великой Французской и других революций, ни после их завершения.

Не удалось это сделать и при свершении Революции 1917 года в России, хотя пришедшие к власти большевики были настроены самым решительным образом. Однако, несмотря на идеи их лидера В. И. Ленина, изложенные в работе «Государство и революция», призывавшие «разбить» и «уничтожить» дореволюционный госаппарат, он трансформировался, но сохранился. Впоследствии признавая это, «вождь рабочих и крестьян» писал: «Наш госаппарат... в наибольшей степени представляет из себя пережиток старого, в наименьшей степени подвергнутого сколько-нибудь серьезным изменениям» [10; 11].

Отметим, что советская бюрократия формировалась, говоря словами Макса Вебера, способом «рутинизации харизмы», когда группа людей объединенная вокруг неординарной личности, превращается в бюрократическую структуру, основной целью которой становится внедрение в общественное сознание идей своего лидера [6].

Этот процесс, связанный сначала с именем Ленина, а затем Сталина, двигался в России по трем основным ступеням. Первоначально была создана деклассифицированная организация профессиональных

революционеров. Затем посредством революции эта «ленинская гвардия» пришла к власти. И наконец, окончательной стадией формирования новой управленческой прослойки стало утверждение сталинской номенклатуры, ликвидировавшей основную часть «гвардейцев Ильича» [8].

В начале казалось все шло по плану, изложенному в уже упоминавшийся работе В. И. Ленина «Государство и революция». После победы Октября старое чиновничество было разогнано, так как, согласно коммунистической идеологии, представляло старый аппарат подавления трудящихся. После этого возникла объективная необходимость для наведения порядка в стране создать новую систему управления, активно используя профессиональных революционеров с привлечением отдельных, лояльно настроенных к новой власти «буржуазных» специалистов, необходимых для передачи управленческого опыта.

В основу новой революционной системы власти была заложена форма Советов, возникших еще в период Первой русской революции 1905—1907 гг. и представлявших В. И. Лениным в виде прообраза будущей народной власти, сочетающей в себе «диктатуру пролетариата» и «союз рабочего класса и крестьянства». Известно, что Советы возникли как органы рабоче-крестьянского самоуправления на этапе подъема революции, что определяло их революционность и демократичность. Однако став реальной властью Советы сразу же проявили все изъяны, заложенные идеологией их создания [15, с. 895].

Бюрократические признаки новой власти обнаружались сразу же после победоносного завершения февральских событий 1917 г. Практически взявший на себя многие властные полномочия Исполнительный комитет Петроградского Совета 27 февраля внес предложение о расширении своего состава за счет крупных революционных организаций, получивших право назначать своих представителей. В результате своих представителей назначили, а не избрали, бюро профсоюзов, партии большевиков, меньшевиков и эсеров, что естественно подрывало демократический порядок [2].

В экстраординарных условиях революционного стресса Советы практически сосредоточили в своих руках законодательную и исполнительную власть, что было неизбежно, и, в целом, играло позитивную роль. Однако в дальнейшем, когда страна перешла к мирному строительству эта организационно-политическая особенность стала фундаментом новой бюрократии. Оказавшись практически бесконтрольными, Советы, максимально используя все властные рычаги, заложенные в структуре управления, подчинили себе судебную власть, заставили служить своим интересам средства массовой информации, называемые «четвертой властью», и таким образом, обеспечили себе практически неограниченное господство в политической системе страны. Искключительное положение Советов в структуре государственного управления стало привлекать в них огромное количество людей, заботившихся в первую очередь о своих карьерных интересах и стремившихся

воспользоваться служебным положением ради их удовлетворения.

«Обюрокращивание» Советов породили беспокойство партии большевиков, утвердившей свою единоличную власть в ходе революции и гражданской войны. Была предпринята попытка поставить «власть Советов» под полный партийный контроль. Однако эти меры, направленные на ограничение бюрократизма, вызвали совершенно противоположный эффект. Возник процесс сращивания партийного и государственного аппаратов управления, породивший специфическую категорию управленцев — «партократию» [15, с. 895].

Формированию этой «правлящей» основы большевистского государства как раз и способствовал механизм назначений, апробированный еще в ходе «революционного февраля». В 1920 году в ЦК и губернских комитетах правящей партии были созданы учетно-распределительные отделы для решения «кадрового вопроса», заключавшегося в выдвижении и перемещении по карьерной лестнице ответственных партийных работников. Отметим, что Учраспред Центрального Комитета в 1922 году был подчинен Секретариату ЦК РКП(б), руководимому с этого же года И. В. Сталиным. Новоиспеченный генеральный секретарь сразу же, засучив рукава, принялся за дело. Под его непосредственным контролем в 1922 году было произведено более 10 тысяч назначений, что обеспечило проникновение номенклатуры во все сферы жизни советского общества, значительно усилило властные позиции будущей харизмы [3].

Постепенно сталинские назначенцы вытеснили «ленинскую гвардию» революционеров-большевиков. Сформированный новый механизм отбора управленцев стал опираться на номенклатуру¹ должностей в государственном и партийном аппарате. Кандидаты на то или иное «руководящее кресло» утверждались партийными органами соответствующих уровней и должны были соответствовать требованиям Сталина. По мнению вождя это должны быть «Люди, умеющие осуществлять директивы, могущие понять директивы, могущие принять директивы, как свои родные, и умеющие проводить их в жизнь» [7, с. 57].

Подбор и расстановка управленческих кадров, сопровождавшиеся постоянными чистками аппарата, утверждали власть ограниченного круга лиц, которые, объективно теряя связь с народом, превращались в «новый класс», узурпируя и политическую власть, и собственность.

Однако не Сталин был создателем советской бюрократии. Она росла и развивалась под воздействием множества политических, экономических и социальных процессов, с момента своего перерождения из царской в большевистскую. «Отец всех народов» всего лишь сумел обуздать объективно развивающийся процесс, установив контроль над

¹ Номенклатура (лат. Nomenclatura — роспись имён, перечень (номенклатурный перечень), список. В данном случае — совокупность должностных лиц, назначение (утверждение) которых относится к компетенции вышестоящих органов.

бюрократией и заставив ее трансформироваться в нужный ему инструмент тоталитарного управления. Таким образом, он создал не бюрократию, а политическую государственную машину в виде иерархической административной пирамиды, способную использовать ее организационный ресурс при управлении народными массами.

Возведенная «пирамида» предполагала первую ступень в виде «харизмы», то есть вождя имеющего неограниченную власть, способного генерировать идеи, дающие импульс общественному развитию. Второй ступенью властной «пирамиды» становилась «элита», объединяющая близких и преданных «харизме» людей. Эти назначаемые «харизмой» вожди «второго плана», полностью зависели от нее и обеспечивали тиражирование идей «главного вождя» в сферах государственного управления, руководимых ими.

Третья ступень, «партократия» или «номенклатура», состояла из чиновников среднего звена, имевших обязанности мобилизовывать народ на реализацию приходящих «сверху» указаний [1; 3]. Следуя логике, определяющей обязанностью народа, являвшегося четвертой ступенью «пирамиды власти», была необходимость мобилизовываться и реализовывать на практике идеи «харизмы» и ее окружения. Инициатива допускалась только в рамках обозначенных идей, а выход за их пределы грозил серьезными негативными последствиями.

Советская модель государственного управления, созданная в 1930-х гг., обладала «функциональной гибкостью». С одной стороны, она обеспечивала вертикальные кадровые перемещения, давая возможность выдвинуться в высшие эшелоны власти народных представителей. Система могла и исключить нерадивого руководителя из правящей обоймы, опустив на более низкую ступень партийно-государственной иерархии. С другой стороны, действовал принцип горизонтального перемещения кадров, обеспечивавший стабильность положения номенклатуры. Народу позволяли участвовать в безальтернативных выборах, создавая иллюзию сопричастности в управлении государством. Видимость демократии, дезориентировало массы, притупляло их социальный протест и политическую активность.

Система, используя популизм, всегда действовала «от имени народа» и «для народа», а когда мероприятия, проводимые «по просьбе трудящихся», не находили поддержки, прибегала к поискам «врагов народа», проводя индивидуальные зачистки или массовые репрессии. В результате народ в интересах которого якобы действовала власть, становился заложником собственных иллюзий и господствующей бюрократии [15, с. 896]. И хотя формально установленный в стране строй назывался социализмом и утверждалось, что собственность принадлежит трудящимся, на самом деле так называемую народную собственность получила в своё полное распоряжение номенклатура, утвердившаяся у власти и представлявшая собой особый класс.

Конечно в истории советского государства были попытки борьбы с всемогущей и неуничтожимой бюрократией. В частности Н. С. Хрущев в своих

реформах проводимых с конца 1950-х до середины 1960-х годов, получивших название «оттепель», пытался ослабить засилье партийно-государственной бюрократии путем разделения обкомов партии и заменой министерств совнархозами. Эксперименты Никиты Сергеевича были встречены номенклатурой в штыки, что в конечном итоге привело к смещению реформатора со всех занимаемых постов и уходом на «заслуженный отдых», а номенклатурная бюрократия сумела продлить свое безраздельное господство еще почти на два десятка лет.

Пытался «обновить социализм» с помощью мер, ослабляющих всевластие партийно-государственной бюрократии и М. С. Горбачев. Однако, затеянная Михаилом Сергеевичем «перестройка» в первую очередь дала преобразующий импульс странам Восточной Европы, входящим в так называемую мировую систему социализма, породив там целую череду «бархатных» и не совсем «бархатных» революций 1989—1990-х годов, приведших к потере власти местной партийно-государственной бюрократии и разрушению номенклатурно-коммунистической государственности, подобострастно скопированной из опыта социалистического строительства «старшего брата».

В России советская партийно-государственная бюрократия сохраняла свои позиции вплоть до августовских событий 1991 года и только провал попытки государственного переворота привел к окончательной утрате ее властных полномочий. Победа демократических сил породили надежды на коренные изменения в системе управления страны, однако наивным мечтаниям в который раз в истории России не суждено было сбыться.

Новая, теперь уже демократическая власть стала создавать свои бюрократические структуры, вступая порой в вынужденный компромисс с номенклатурой. В «лихие» 1990-е годы произошла очередная трансформация номенклатуры, приведшая к формированию «бюрократической буржуазии» и «номенклатурного капитализма».

Современный анализ процессов, проистекавших в первое постсоветское десятилетие показывает, что демократическая власть подверглась бюрократизации отнюдь не меньше, чем советская, и проблемы борьбы с бюрократией и бюрократизмом полностью сохранили свою актуальность.

Более того, события, произошедшие на постсоветском пространстве современной России наглядно демонстрируют генетическое родство между советской и постсоветской бюрократией, наглядно проявляющееся в практически полном сохранении основных элементов бюрократической структуры Советского Союза: принятие решение через строго определенные каналы, иерархичность в решении вопросов, личный интерес чиновника и т. д.

По своей сути «горбачевская перестройка», разрушившая коммунистическую супердержаву, была очередной номенклатурной революцией. В ее ходе советская партийно-хозяйственная номенклатура будучи высокообразованной и отлично структурированной бюрократией власти, безболезненно для себя осуществила переход в систему новых обще-

ственных отношений. В очередной раз был сменен политико-идеологический вектор, но кардинального переструктурирования системы управления страной не произошло. Свидетельством этому является значительный рост государственно-чиновничьего аппарата России, начавшийся в 1990-е годы и не остановленный до настоящего времени. Для сравнения отметим, что в современной России насчитывается 1,7 млн чиновников, что в 2 раза превышает показатели еще «советского» 1990 года.

На закате Советского Союза 1 чиновник приходился на 220 жителей, в то время как в Российской Федерации, при значительном сокращении населения 1 чиновник приходится уже на 100 жителей [14, с. 28].

Приватизация новой пост-советской бюрократией рычагов власти сопровождается захватом контроля над ресурсами государства, установлением контроля над правовым полем и средствами легитимизации власти, выходом из-под общественного контроля. Решая задачи по захвату власти, бюрократия мгновенно коррумпируется, превращает государство в источник собственного корпоративного обогащения.

Коррупция, возникшая в современной России, разъедающая основы ее государственности, представляет собой системное взяточничество, опирающееся на жесткую связку госаппарата и крупного бизнеса. Именно эта связка, оформившаяся прямо в структуре государственной власти, и обеспечивает взяточничеству не только возможность существования, но и вероятность защиты от преследований закона.

Бороться с коррумпированной бюрократией можно только ориентируясь на демократизацию общественной жизни, совершенствование системы управления и создание правового государства. Для этого сегодня необходимо разрабатывать и применять новые организационные схемы руководства, развивать коллективные методы подготовки и принятия решений, формировать принципиально новые модели управления, распространять в системе управления экономические отношения и т. п. При этом особый акцент надо делать на усилении процесса юридической ответственности и жестко претворять в жизнь положения о судебном преследовании бюрократов, нарушающих российское законодательство.

СПЕРАНСКИЙ Андрей Владимирович, доктор ист. наук, профессор, заведующий сектором политической и социокультурной истории Института истории и археологии, Уральское отделение Российской академии наук (Екатеринбург). E-mail: avspersansky@mail.ru

Статья подготовлена при поддержке гранта РФФИ 18-09-00614 «Советская модель управления в 1920—1940-е гг.: взаимодействие центра и регионов (на материалах Урала)».

Литература и источники

1. Авторханов, А. Г. Происхождение партократии / А. Г. Авторханов. — Франкфурт-на-Майне : Посев, 1981. — 174 с.
2. Бутенко, А. П. Сравнительная политология в терминах и понятиях / А. П. Бутенко, А. В. Миронов. — М. : НОУ, 1998. — 411 с.
3. Восленский, М. С. Номенклатура: господствующий класс Советского Союза / М. С. Восленский. — М. : Советская Россия, 1991. — 624 с.
4. Гайдено, П. П. Проблемы бюрократии у Макса Вебера / П. П. Гайдено, Ю. Н. Давыдов // Вопросы философии. — 1991. — № 3. — С. 174—182.
5. Гегель, Г. Философия права / Г. Гегель. — М. : Мысль, 1990. — 526 с.
6. Гениндооржиева, Д. Б. Концепция харизмы Макса Вебера / Д. Б. Гениндооржиева // Вестник Бурятского университета. — 2013. — № 5. — С. 131—135.
7. XII съезд ВКП(б) — М. : Политиздат, 1968. — 904 с.
8. Дементьев, Б. П. Номенклатура советского общества: история и современность / Б. П. Дементьев. — URL: www.elis.pstu.ru/dementev.htm
9. Комлев, Н. Г. Словарь иностранных слов / Н. Г. Комлев. — М. : Эксмо, 2008. — 704 с.
10. Ленин, В. И. Государство и революция / В. И. Ленин. Полн. собр. соч. — Т. 33. — М. : Госполитиздат, 1962. — С. 1—120.
11. Ленин, В. И. Как нам организовать Рабкрин / В. И. Ленин. Полн. собр. соч. — Т. 45. — М. : Госполитиздат, 1964. — С. 383—388.
12. Маркс, К. К критике гегелевской философии права / К. Маркс, Ф. Энгельс. Сочинения. — Т. I. — М. : Госполитиздат, 1955. — С. 219—268.
13. Римский, В. Л. Универсальные и коррупционные нормы взаимодействий в российской политике / В. Л. Римский // Политические исследования. — 2011. — № 4. — С. 104—116.
14. Сидоренко, И. Н. Современный российский чиновник: кто он, его роль в функционировании власти / И. Н. Сидоренко // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. — 2010. — № 3. — С. 16—4.
15. Сперанский, А. В. Сталинизм и советская модель государственного управления в свете «концепции тоталитаризма» / А. В. Сперанский // Эволюция российского и зарубежного государства и права. — Т. III. — Екатеринбург : Уральский государственный юридический университет, 2016. — С. 889—898.

Поступила в редакцию 22 мая 2018 г.

BUREAUCRACY AND THE SOVIET MODEL OF ADMINISTRATION: CONTRADICTIONS OF COMPROMISE

A. V. Speransky, avsperansky@mail.ru

Institute of History and Archaeology,

Ural Branch of Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russian Federation

The paper analyzes role of bureaucracy in public administration. The paper presents various interpretations of the essence of this phenomenon: from Hegelian praise and Marxist criticism to the synthesized ideas of M. Weber on “rational bureaucracy”. According to the author’s opinion, bureaucracy is an organizational and technical basis of a state machine that adapts to any kind of political power. The author supposes that the Soviet model of administration is a dominance of nomenklatura, which was practically a “new class”, possessing power and property. The author concludes that the Soviet model of administration has genetic relationship with the modern post-Soviet bureaucracy, which also seeks to escape from public control, to appropriate state resources and to regulate legal relations in its own interests.

Keywords: revolution, bureaucracy, state machine, the Soviets, charisma, elite, partocracy, nomenklatura, populism, democratization.

References

1. Avtorhanov A. G. Proiskhozhdenie partokratii [The origin of partocracy] / A. G. Avtorhanov. — Frankfurt-na-Majne: Posev, 1981. — 174 p.
2. Butenko A. P. Sravnitel'naya politologiya v terminah i ponyatiyah [Comparative political science in terms and concepts] / A. P. Butenko, A. V. Mironov. — M.: NOU, 1998. — 411 p.
3. Voslenskij M. S. Nomenklatura: gospodstvuyushchij klass Sovetskogo Soyuza [Nomenklatura: the ruling class of the Soviet Union] / M. S. Voslenskij. — M.: Sovetskaya Rossiya, 1991. — 624 p.
4. Gajdenko P. P. Problemy byurokratii u Maksa Vebera [The problems of bureaucracy in the works of Max Weber] / P. P. Gajdenko // Voprosy filosofii. — 1991. — № 3. — P. 174 — 182.
5. Gegel' G. Filosofiya prava [Philosophy of Law] / G. Gegel'. — M.: Mysl', 1990. — 526 p.
6. Genindorzhieva D. B. Konceptiya harizmy Maksa Vebera [The concept of charisma by Max Weber] / D. B. Genindorzhieva // Vestnik Buryatskogo universiteta. — 2013. — № 5. — P. 131 — 135.
7. XII s'ezd VKP(b) [XII Congress of VCP (b)] — M.: Politizdat, 1968. — 904 p.
8. Dement'ev B. P. Nomenklatura sovetskogo obshchestva: istoriya i sovremennost' [Nomenklatura of Soviet society: history and modernity] / B. P. Dement'ev // URL: <http://www.elis.pstu.ru/dementev.htm>
9. Komlev N. G. Slovar' inostrannykh slov [Dictionary of foreign words] / N. G. Komlev. — M.: Ehksmo, 2008. — 704 p.
10. Lenin V. I. Gosudarstvo i revolyuciya [State and Revolution] / V. I. Lenin // Poln. sobr. soch. — T. 33. — M.: Gospolitizdat, 1962. — P. 1 — 120.
11. Lenin V. I. Kak nam organizovat' Rabkrin [How can we organize the work of Rabkrin] / V. I. Lenin // Poln. sobr. soch. — T. 45. — M.: Gospolitizdat, 1964. — P. 383 — 388.
12. Marks K. K kritike gegelevskoj filosofii prava [To criticism on Hegel's philosophy of law] / K. Marks // Sobr. soch. — T. 1. — M.: Gospolitizdat, 1955. — P. 219 — 268.
13. Rimskij V. L. Universal'nye i korruptionnye normy vzaimodejstvij v rossijskoj politike [Universal and corruption norms of interactions in Russian politics] / V. L. Rimskij // Politicheskie issledovaniya. — 2011. — № 4. — P. 104 — 116.
14. Sidorenko I. N. Sovremennyy rossijskij chinovnik: kto on, ego rol' v funkcionirovanii vlasti [A modern Russian official: who is he and his role in the functioning of power?] / I. N. Sidorenko // Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS. — 2010. — № 3. — P. 16 — 34.
15. Speranskij A. V. Stalinizm i sovetskaya model' gosudarstvennogo upravleniya v svete «konceptii totalitarizma» [Stalinism and the Soviet model of public administration in the light of «concept of totalitarianism»] / A. V. Speranskij // Ehvolyuciya rossijskogo i zarubezhnogo gosudarstva i prava. — T. III. Ekaterinburg: Ural'skij gosudarstvennyj yuridicheskij universitet, 2016. — P. 889 — 898.

Received May 22, 2018

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Сперанский А. В. Бюрократия и советская модель управления: противоречия компромисса / А. В. Сперанский // Вестник ЮУрГУ. Серия «Социально-гуманитарные науки». — 2018. — Т. 18, № 3. — С. 64—68. DOI: 10.14529/ssh180310

FOR CITATION

Speransky A. V. Bureaucracy and the soviet model of administration: contradictions of compromise. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Social Sciences and the Humanities*. 2018, vol. 18, no. 3, pp. 64—68. (in Russ.). DOI: 10.14529/ssh180310