

## 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 деклассированная 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 обнаружилось 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 номенклатуру<sup>1</sup> 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

<sup>1</sup> 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](http://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](mailto: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. I. — 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