

6. Україна і Росія в історичній ретроспективі: нариси в 3 т. Т. 2: Радянський проект для України / В.А. Гриневич, В.М. Даниленко, С.В. Кульчицький, О.С. Лисенко. К.: Наукова думка, 2004. 532 с.

7. Мицик Ю.А., Бажан О.Г., Власов, В.С. Історія України: навч. посіб. / К.: Києво-Могилянська академія, 2008. 586 с.

8. Романюк І. Українське село в 50-ті – першій половині 60-х рр. ХХ століття. Вінниця: Книга-Вега, 2005. 256 с.

9. Малярчук О. Аграрна політика партійно-радянської влади (1944–1964 рр., західні землі України): Автореф. дис ... канд. іст.

наук: 07.00.01 / НАН України. Ін-т українознав. ім. І. Крип'якевича. Ін-т народознав. Львів, 2005. 20 с.

10. Економічна історія України: Історико-економічне дослідження: в 2 т. / [ред. рада: В.М. Литвин (голова), Г.В. Боряк, В.М. Гець та ін.; відп. ред. В.А. Смолій; авт. кол.: Т.А. Балабушевич, В.Д. Баран, В.К. Баран та ін.]; НАН України, Ін-т історії України. К.: Нчіка-Центр, 2011. Т. 2. 608 с.

Статья поступила
в редакцию 19.01.2013

УДК 32.01

Л.Н. МАЗУР

СЕЛЬСКАЯ БЮРОКРАТИЯ В СОВЕТСКОЙ РОССИИ: ШТРИХИ К ПОРТРЕТУ

д-р ист. наук,
Уральский федеральный университет
им. первого Президента России Б.Н. Ельцина,
г. Екатеринбург
e-mail: Lmaz@mail.ru

В статье рассматривается возможность использования топографического подхода для изучения бюрократии. Анализируются особенности формирования и функционирования сельской бюрократии в советской России, ее состав, социально-профессиональные характеристики, механизмы рекрутирования. Сельская бюрократия появляется в середине XIX в. и реализует более разнообразный спектр моделей господства, среди которых наиболее распространенными были патриархально-демократическая и азиатская.

Ключевые слова: советская Россия, сельская бюрократия, социальный состав, функции.

Среди проблем истории бюрократии наименее изученными остаются вопросы ее внутренней стратификации, имеющей не только вертикальную, но и горизонтальную (пространственную) структуру. В этом отношении правомерно говорить о сельской бюрократии как особой социальной группе, становление и развитие которой приходится в России на XIX–XX вв. Усложнение социальной структуры бюрократии можно рассматривать как основную тенденцию развития, связанную с ее интеграцией во все общественные макро- и микроструктуры (община, общественные организации, предприятия, учреждения).

Бюрократизация общества (по вертикали и горизонтали), реализация бюрократией функций государства разворачивается как исторический процесс, включающий несколько стадий:

– XVI–XVIII вв. – бюрократизация государственного центрального аппарата управления, которая в России получает развитие вместе с формированием централизованного государства и продолжается вплоть до губернской реформы 1775 г.;

– конец XVIII–XIX в. – бюрократизация не только органов центральной власти, но и местного аппарата управления, в том числе в сельской местности;

– XX в. – бюрократизация социальных микроструктур (учреждений, организаций, предприятий).

Этот этап связан с формированием профессионального менеджмента, который претендует на универсальность и всеобщность, доводя до логического завершения отчуждение системы управления от человека.

В России бюрократизация аппарата управления начинается достаточно рано, уже в период формирования централизованного государства. На каждом этапе она постепенно охватывает все новые общественные структуры, изменяясь количественно и качественно. По данным Б.Н. Миронова, в первой половине XIX в. количество чиновников выросло более чем в 3 раза (с 0,6 чел. на 1 тыс. чел. населения до 2,0), затем следует относительное сокращение их численности (до 1,6 чел. на 1 тыс. чел. населения в 1913 г.), хотя в абсолютных показателях она увеличивалась. К 1880 г. чиновников было около 129 тыс., к 1897 г. – 145 тыс., а к 1913 г. их численность достигла 253 тыс. [1, с. 200–201]. Новый скачок численности чиновников наблюдается в советский период: 1922 г. – 5,2 чел. на 1 тыс. чел. населения, 1940 г. – 9,5, 1950 г. – 10,2, 1985 г. – 8,7 чел. [с. 204]. Постсоветская Россия дает нам пример абсолютного торжества бюрократии, не ограниченной никакими нормами, законами и механизмами контроля. На сегодняшний день ее численность составляет около 1 млн чел. (не считая депутатов и сотрудников

МВД, ФСБ и т. д.)¹. По данным на 2010 г., в среднем на 1 тыс. чел. населения в РФ приходилось 11,5 работников государственных органов и органов местного самоуправления².

Положительная динамика численности чиновников характерна для любой страны: в этом видится объективная закономерность, связанная с усложнением системы управления, ее профессионализацией. Помимо общих закономерностей развития российской бюрократии, получивших достаточно полное освещение в российской историографии [1–6 и др.], следует учитывать *топографические/пространственные* особенности ее эволюции. В России фактор пространства всегда играл большую роль, он также наложил свой отпечаток на процессы бюрократизации. Топографический подход к изучению бюрократии основан на понимании закономерностей реализации власти не только на разных уровнях управления, но и с учетом особенностей ее пространственной организации (см. таблицу).

В рамках топографического подхода выделяют три типа бюрократии: столичная, провинциальная (губернская/областная), сельская. Каждый из типов характеризуется определенным ареалом проживания; уровнем концентрации; для них свойственны особые механизмы рекрутирования; социально-профессиональные характеристики; и, как результат, свои

модели господства. А.В. Оболенский, рассматривая концепцию бюрократии и ее исторические варианты, выделил четыре основных типа [7, гл. 1]: «веберовский» идеальный тип рациональной бюрократии; «марксовый» критический тип [8]; «азиатский»/имперский; и «западный»/реалистический тип. Первые два имеют ярко выраженный теоретический характер и рассматривают явление бюрократии с разных концептуальных позиций: либо как рациональную деятельность (социологический подход), либо как абсолютное зло (политологический подход). Другие два типа представляют собой исторические модели, связанные с определенной системой государственности – имперской или демократической. Выделенные модели представляют методологическую ценность для понимания особенностей сельской бюрократии.

Топография бюрократии позволяет учесть ареалы ее концентрации – прежде всего столичные города, где она зародилась и где сила и влияние бюрократии максимальны. Далее выделяются провинциальные города – административные центры, где ряды бюрократии рекрутируются за счет столичной (она занимает высшие посты, так центральная власть пытается контролировать местную) и местной элиты. Наименьшая концентрация бюрократии наблюдается в сельской местности. Здесь формируется специфическая про-

Типология бюрократии с учетом топографии

Критерии	Столичная бюрократия	Провинциальная бюрократия	Сельская бюрократия
Ареалы проживания	Столичные города (Москва, Санкт-Петербург)	Губернские/областные города	Уездные/районные города, сельская местность
Органы управления	Центральный гос. аппарат	Местные органы гос. управления	Органы местного самоуправления/управления
Степень концентрации	Высокая (предельная) плотность	Очаговая концентрация в местных (губернских, областных) адм. центрах	Низкая плотность, дисперсное расселение в сельской местности
Механизмы рекрутирования	Назначение преимущественно из элиты	Назначение из представителей столичной и местной элиты, разночинцев	Назначение и частичная выборность из представителей местного сообщества
Социально-профессиональные характеристики	Высокий уровень профессионализации и разделения труда с тенденцией к корпоративности, сословной замкнутости	Низкий уровень профессионализации и разделения труда	Отсутствие профессионализации, разделения труда, многофункциональность
Модели господства	Зависимость от вышестоящих, адм. механизмы контроля, авторитарная система управления Азиатская модель господства	Зависимость от центра и от региональных элит, авторитарная система управления Традиционная азиатская модель господства	Зависимость от местного (деревенского) сообщества. Демократическая модель господства , основанная на признании традиционных ценностей и патриархальности

¹ Сколько чиновников в России? URL : <http://skolko-vo.ru/art/skolko-chinovnikov-v-rossii.html/> [Дата обращения: 15.12.2012].

² Рейтинг субъектов РФ по численности чиновников государственных органов и местного самоуправления на 10 тыс. жителей в 2010 году. URL : http://vid1.rian.ru/ig/ratings/r_goswork.pdf. [дата обращения : 15.12.2012]

слойка управленцев, очень немногочисленная, но достаточно влиятельная.

Сельская бюрократия появляется сравнительно поздно, во второй половине XIX в., вместе с формированием системы местного самоуправления. В досоветский период она включала группу должностных лиц, наделенных административными функциями – это земский начальник, волостной старшина, староста, писарь, волостной судья. Для них были характерны выборность, подотчетность обществу, что отличало их от «городского» бюрократа. Но самое главное, в сельской местности не было завершено отчуждение должностных лиц от сельского сообщества, они продолжали оставаться членами социальных сетей, в том числе общинных, семейных, соседских и проч. Таким образом, в отличие от городской среды, в сельской местности объективно получает развитие демократический вариант контролируемой бюрократии, основанный на традиционно-патриархальных отношениях власти.

Созданная в советской России система управления в целом сохранила черты имперской модели, в том числе фактическое отсутствие демократических институтов, подмену их централизованными формами управления. Несмотря на официальное осуждение и борьбу с бюрократией, на практике была создана ее советская разновидность – номенклатура. Она рекрутировалась преимущественно из социальных низов, обладающих низким уровнем образования, особыми ментальными характеристиками (преобладание традиционалистского и революционного типов сознания [9]), что способствовало усилению азиатских черт бюрократической модели господства.

В советский период бюрократизация охватила российскую деревню с новой силой. Правда, ее влияние почувствовалось не сразу, только в 1930-е гг. – в условиях коллективизации и массового строительства совхозов. Первоначально (в 1920-е гг.) сельскую бюрократию составлял административный аппарат сельсоветов, малочисленный и слабо бюрократизированный, воспроизводивший типичные черты земской системы самоуправления [10].

Новая система сельского управления получила отражение в Конституции РСФСР 1918 г. и в ряде законодательных актов³. Она включала местные Советы двух уровней – районные и поселковые/сельские. Численность депутатов райсовета колебалась от 200 до 300 чел. Совет собирался периодически на сессии (4 раза в год) для утверждения различных решений, подготавливаемых исполнительным комитетом. Высшим должностным лицом на уровне района выступал председатель совета. В его подчинении находились заместители и аппарат райисполкома, включающий несколько отделов, в том числе организационно-распорядительный, информационно-статистический, агитации

и пропаганды, земельный и проч. Каждый отдел отвечал за определенное направление работы, в его составе работали специалисты и уполномоченные, главной функцией которых являлся контроль выполнения распоряжений райсовета.

Институт *уполномоченных* был основным связующим звеном с низовыми организационными структурами и своеобразным символом бюрократической власти. Сотрудники отделов, в отличие от председателя исполкома, не избирались, а принимались на работу в соответствии с трудовым законодательством, т. е. по административному принципу. Исполком совета подчинялись местные районные отделы внутренних дел, здравоохранения, соцобеспечения, народного образования, финансов, комитет народного контроля и т. д. В подчинении Советов фактически находились также народные суды.

В условиях советского режима власть в районе была сосредоточена в руках не советских, а партийных органов. Главное слово было за первым секретарем райкома, который являлся фактическим хозяином района. В каждом районе на партийной конференции выбирался районный партийный комитет. Райком избирал бюро, состоящее из секретарей и членов бюро. В структуре райкома создавался аппарат, включающий отраслевые отделы, в их задачи входила работа с партийными организациями предприятий и учреждений района и фактически контроль над руководителями этих предприятий. В составе отделов райкома самой массовой должностью (невыборной) были инструкторы, они осуществляли непосредственные контакты с первичными организациями.

В социальном отношении эти две категории советских чиновников (в терминологии того времени «ответственных лиц») – *инструкторы* райкома и *уполномоченные* райисполкома – составляли низовой бюрократический аппарат новой системы управления. В отличие от имперской модели, они, как правило, не были связаны с сельским сообществом, это были преимущественно городские жители, ничего не понимавшие в сельскохозяйственном производстве. Но они фактически диктовали, как работать, как жить советскому крестьянству.

В сталинский период, когда система контроля приобрела тотальный характер, в колхозах практически постоянно находилось 3–5 уполномоченных от различных управленческих структур (исполкома, райкома, ревизионной комиссии, заготовительных, судебных органов и т. д.). Их содержание ложилось на плечи колхозников, причем оно включало не только ночлег и питание, но и подарки, ставшие традиционным элементом взаимоотношений крестьянства и власти. Неоднократно предпринимались попытки изжить эти недостатки (в частности, кампания борьбы с нарушениями устава 1946 г. [11]), но они оказывались малоэффективными.

Структура сельского управления в советский период, помимо районного звена, включала еще сельсоветы, которые представляли собой выборный орган

³ Положение ВЦИК «О сельских Советах» от 15.02.1920 (опубликовано в «Известиях» ВЦИК № 34); «Положение о сельских Советах», утвержденное ВЦИК 26.01.1922; «Положение о сельских Советах» от 16.10.1924. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=16870> (дата обращения: 10.12.2012).

(1 депутат на 100 чел. населения, позднее – на 200 чел.), избираемый сроком на два года. Сессии сельского совета проходили не реже одного раза в месяц. Для выполнения текущей работы формировался исполнительный комитет из председателя, его заместителя и секретаря и членов. В небольших поселениях исполнительный комитет мог отсутствовать, и тогда все необходимые функции выполнял только председатель, его заместитель и секретарь⁴.

Задачи сельсоветов и их председателей были обширными. Они выполняли административные, фискальные функции, вели статистический и военный учет, обеспечивали руководство местным хозяйственным и культурным строительством, формировали местный бюджет. Роль местных органов во многом определялась их финансовыми возможностями: бюджет формировался частично из местных источников (примерно на 50 %), частично – из районного бюджета⁵, что ставило сельсовет в зависимое положение и от районных органов власти, и от местных сельскохозяйственных организаций (колхозов и совхозов).

Особое место в системе сельской власти занимала управленческая верхушка колхозов, совхозов, МТС, прежде всего председатели колхозов. М.А. Безнин и Т.М. Димони отнесли их к «протобуржуазии», подчеркивая их особую власть и положение в сельском сообществе, а также важность делегируемых им организационно-управленческих функций [12]. Здесь возникает вопрос, насколько возможно руководителей сельскохозяйственных предприятий относить к категории бюрократии? Без сомнения, можно, поскольку, во-первых, они входили в состав номенклатуры; во-вторых, вся аграрная сфера находилась под жестким контролем государства. Несмотря на существование в советский период кооперативной (колхозной) формы собственности, она мало чем отличалась от государственной; в-третьих, колхозы и совхозы переживали в 1930–1950-е гг. этап механизации и интенсификации сельскохозяйственного производства, что способствовало профессионализации административно-управленческого аппарата. Председателей колхозов в РСФСР в 1932 г. насчитывалось более 150 тыс., в 1987 г. – 12 тыс. Численность директоров совхозов в начале колхозно-совхозного периода отставала от численности председателей колхозов, но догнала ее в конце 1980-х гг.: в 1930 г. директоров российских совхозов насчитывалось около 3 тыс., в 1987 г. – почти 13 тыс. [13, с. 268].

Председатель колхоза был одной из центральных фигур в российской деревне 1930–1980-х гг. По Уставу высшим органом управления в колхозе явля-

лось собрание колхозников, которое избирало председателя и правление. На практике демократические процедуры существенно деформировались: кандидатура председателя колхоза вначале подбиралась и утверждалась на уровне райисполкома и райкома, а затем уже проводились выборы на общем собрании колхозников, т. е. фактически председатель – это государственный чиновник, на которого возлагалась персональная ответственность за выполнение колхозом производственных планов, сдачу сельхозпродуктов, выплату налогов и т. п. Довольно часто руководители колхозов демонстрировали авторитарный стиль руководства, принимали решения по важнейшим производственным вопросам единолично, что противоречило уставным нормам сельхозартели, но было явлением повсеместным [14, с. 111]. Директора МТС и совхозов, в отличие от председателей колхозов, не выбирались, а назначались. Они были менее свободны в принятии управленческих решений, хотя формально выше по статусу.

Следует отметить такую особенность сельской бюрократии советского периода, как специфический источник рекрутирования – это преимущественно городские жители: представители рабочего класса, служащих и только частично сельское население. В конце 1920-х гг. были апробированы механизмы массового привлечения коммунистов (рабочего класса) на руководящие должности в сельское хозяйство. Большую известность в годы коллективизации приобрело движение 25-тысячников, в результате которого в колхозы страны на работу в качестве председателей и секретарей парткома были присланы 27 519 чел. [15]. В 1950-е гг. проводилась кампания 30-тысячников, целью которой было «укрепление» руководящего звена колхозов передовыми представителями рабочего класса, а также специалистами с высшим образованием. На протяжении 1950–1980-х гг. пополнение руководящего звена колхозов и совхозов, а также советского и партийного аппарата районного уровня происходило в основном за счет выпускников высших учебных заведений. Сельские административные структуры нередко служили начальной ступенькой для административной карьеры. Так начиналось восхождение многих видных деятелей советской эпохи, в том числе Л.И. Брежнева, М.С. Горбачева, М.А. Сулова и др.

Таким образом, за годы советской власти сложился достаточно мощный, отличный от имперской модели, слой сельской бюрократии, обладавшей следующими чертами:

– она лишь частично опиралась на номенклатурный принцип (номенклатуру составляли только руководящие работники – председатели райисполкома, секретари райкома, директора совхозов и председатели колхозов, секретари парторганизаций);

– имела сложную социальную структуру, включающую административную, партийную, колхозную, производственную бюрократию;

– отличалась низким уровнем профессионализации и специализации;

⁴ Конституция СССР (Утверждена Постановлением VIII чрезвычайного съезда Советов СССР от 05.12.1936). Гл. VIII // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. 6 дек. № 283. URL: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/> (дата обращения: 07.01.2013).

⁵ Анимца Е.Г., Тертыйшин А.Т. Основы местного самоуправления. М., 2000. URL: http://gendocs.ru/v37142/анимца_е.г._тертыйшин_а.т._основы_местного_самоуправления?page=5 (дата обращения: 15.12.2012).

– работала в условиях двойной системы административного контроля (советской и партийной), что затрудняло формирование местных элит;

– реализация принципа выборности при формировании советских и колхозных органов управления способствовала поддержанию определенного уровня ответственности выборных лиц перед своими выборщиками;

– сохранялось влияние социальных сетей на низовой уровень управления;

– наблюдалось разнообразие моделей господства в зависимости от местных условий (восточная; патриархальная; демократическая).

Таким образом, предложенный топографический подход к изучению структуры бюрократии позволяет исследовать механизмы господства с учетом пространственных факторов ее функционирования. Сельская бюрократия появляется в середине XIX в. и проходит значительный путь развития, оформившись в специфическую категорию с особым социальным статусом, механизмами рекрутинга и моделями господства, отличными от провинциальной и столичной разновидности. Благодаря сложившейся в сельской местности системе контроля, основанной на совокупном влиянии административной, патриархальной и демократической традиций, в сельской местности реализуется более разнообразный спектр моделей господства, среди которых наиболее распространенными были патриархально-демократическая и азиатская. На протяжении всего изучаемого периода (XIX–XX вв.) сохраняются тесные контакты и включенность сельских чиновников и управленцев в крестьянское общество, что ограничивало уровень бюрократизации сельской власти и влияло на незавершенность отчуждения населения от власти. Такая ситуация сохраняется вплоть до 2000-х гг. – времени реализации муниципальной реформы, существенно ускорившей процессы бюрократизации сельской власти.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Мионов Б.Н.* Социальная история России. СПб., 2003. Т. 2.
2. *Архипова Т.Г., Румянцева М.Ф., Сенин А.С.* История государственной службы в России в XVIII–XX вв. М., 1999.
3. *Шепелев Л.Е.* Чиновничий мир России XVIII – начала XX в. СПб., 1999.
4. *Восленский М.С.* Номенклатура: господствующий класс Советского Союза. М., 1991.
5. *Бондаренко С.Я., Малахов Р.А., Перебинос Ю.А.* Провинциальное чиновничество на Европейском Севере России в 1918 – начале 1950-х гг.
6. *Оболонский А.В.* На государственной службе: бюрократия в старой и новой России. М. 1997.
7. *Оболонский А.В.* Бюрократия и государство: очерки. М., 2007.
8. *Макаренко В.П.* Анализ бюрократии классово-антагонистического общества в ранних работах Карла Маркса. Ростов н/Д., 1985.
9. *Поршнева О.С.* Менталитет и социальное поведение рабочих, крестьян и солдат в России в период Первой мировой войны (1914 – март 1918 г.). Екатеринбург, 2000.
10. *Безгин В.Б.* Крестьянская община и сельсовет в 1920-е годы // Проблемы общества и политики. 2013. № 2. С. 119–160.
11. Постановление от 19 сентября 1946 г. № 2157 «О мерах по ликвидации нарушений Устава сельскохозяйственной артели в колхозах» // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Изд. 8-е. М., 1985. Т. 8: 1946–1955. С. 55–61.
12. *Безгин М.А., Димони Т.М.* Социальные классы в российской колхозно-совхозной деревне 1930–1980-х гг. // СОЦИС. 2011. № 11. С. 90–101.
13. *Глумная М.Н.* К характеристике колхозного социума 1930-х годов (на материалах Европейского Севера России) // XX век и сельская Россия. Российские и японские исследователи в проекте «История российского крестьянства в XX веке». Токио, 2005. С. 265–286.
14. *Изьмова Л.В.* Колхозный социум 1930–1960-х гг.: социальная трансформация, идентификация и престиж // Известия Уральского гос. ун-та. 2008. № 59. С. 103–118.
15. *Ершков Н.В.* Двадцатипятидесятничники // Советская историческая энциклопедия / под ред. Е.М. Жукова. М., 1963. Т. 4. Стлб. 1027–1028.

Статья поступила
в редакцию 19.01.2013