

СЕЛЬСКАЯ БЮРОКРАТИЯ В СОВЕТСКОЙ РОССИИ: К ПОСТАНОВКЕ ПРОБЛЕМЫ

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.

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 в России приходится на XIX–XX вв., когда система управления существенно модифицируется: одновременно с развитием государственного аппарата идет распространение бюрократизации вширь, что сопровождается включением в зону ее контроля новых (сельских) территорий и формированием новых категорий бюрократии. Усложнение и дифференциацию 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) и реализация концепта господства разворачивается как исторический процесс, включающий следующие стадии²:

➤ 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

¹ Мазур Людмила Николаевна, доктор исторических наук, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина, Россия, г. Екатеринбург, Lmazr@mail.ru
² Хронологические рамки определены для России.

всеобщность, доводя до логического завершения отчуждение системы управления от человека.

Помимо общих закономерностей развития российской бюрократии, следует учесть *топографические/пространственные особенности* ее эволюции. В России фактор пространства всегда играл большую роль, наложил он свой отпечаток и 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. В рамках этого подхода выделяются три типа бюрократии: столичная; провинциальная (губернская/областная); сельская бюрократия. Эта типология учитывает структуру государственного управления и непосредственно связана с формированием центрального и местного, а также низового аппарата. Каждый из типов характеризуется определенным ареалом проживания; уровнем концентрации; для них свойственны особые механизмы рекрутирования; социально-профессиональные характеристики; и как результат, свои модели господства (табл. 1).

Таблица 1

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 государственный аппарат	Местные органы государственного управления	Органы местного самоуправления/управления
Степень концентрации	Высокая (предельная) плотность	Очаговая концентрация в местных (губернских, областных) административных центрах	Низкая плотность, дисперсное расселение в сельской местности
Механизмы рекрутирования	Назначение преимущественно из элиты	Назначение из представителей столичной и местной элиты, а также разночинцев	Назначение и частичная выборность из представителей местного сообщества (крестьян, разночинцев)
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, административные 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 патриархальности

Наименьшая концентрация бюрократии наблюдается в сельской местности. Здесь формируется специфическая прослойка управленцев, очень немногочисленная, но достаточно влиятельная. Сельская бюрократия отличается по своей структуре и статусу от столичной и провинциальной: в ее составе представлены только низшие чины. Позиции бюрократии в сельском обществе определяются не столько чином, сколько особенностями традиционного сознания, особым сакральным отношением крестьян к власти, что способствовало распространению авторитарного типа чиновника.

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 была характерна 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, во многом основанный на традиционно-патриархальных отношениях власти.

В советский период новая волна бюрократизации охватила и российскую деревню. 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 самоуправления³. Параллельно сформировалась политическая система управления (партийные, комсомольские, профсоюзные органы), в структуре которых основное место принадлежало ВКП(б)/КПСС. В 1930-е гг. ряды сельской бюрократии пополнились руководителями и административно-управленческим аппаратом МТС, колхозов и совхозов (директора совхозов, председатели колхозов, их заместители и проч. управленческий персонал). В результате численность сельской бюрократии резко возросла, а ее роль в жизни села усилилась. Причем сельсоветы оказались в экономической и политической зависимости и от партийных органов, и от «хозяйственников», несмотря на статус органа государственной власти. Рассмотрим структуру сельского управления,

³ См.: Безгин В.В. Крестьянская община и сельсовет в 1920-е годы // Проблемы общества и политики. № 2. 2013. С. 119–160. URL : http://e-notabene.ru/pr/article_403.html.

сложившуюся в 1930–1980-е гг. и состав сельских чиновников («ответственных лиц»).

Структура сельской власти в советский период существенно усложнилась и включала советские, партийные и хозяйственные органы управления, которые контролировали и в значительной мере дублировали друг друга, способствуя росту управленческого аппарата. Формально все органы местного управления носили выборный демократический характер. В действительности принцип выборности был весьма формальным, так как все основные кандидатуры на руководящие посты проходили обязательное согласование в вышестоящих советских и партийных органах.

В условиях советского режима основные властные полномочия на низовом уровне концентрировались в руках секретаря райкома партии и председателя райисполкома, которые вместе со своими заместителями, а также председателями колхозов, директорами совхозов и МТС составляли каркас сельской бюрократической системы. Но основной отряд сельской бюрократии представляли две категории советских чиновников – *инструкторы* райкома и *уполномоченные* райисполкома. В отличие от имперской модели, они, будучи горожанами, не были связаны с сельским сообществом. Не имея специального образования и ничего не понимая в сельскохозяйственном производстве, уполномоченные, инструкторы и прочие ответственные лица диктовали, как работать и жить советскому крестьянству.

Таким образом, за годы советской власти сложился достаточно мощный слой сельской бюрократии, который отличался от имперской модели по своим социальным характеристикам. Для сельской бюрократии советского периода были свойственны следующие черты:

➤ она частично опиралась на номенклатурный принцип (в номенклатуру входили только руководящие работники – председатели райисполкома, секретари райкома, директора совхозов и председатели колхозов, секретари парторганизаций), остальные управленцы относились к низовому звену административно-управленческого аппарата;

➤ имела сложную профессиональную структуру, включающую советскую, партийную, колхозную, совхозную бюрократию. Причем самые уязвимые позиции были у советских органов и их представителей, поскольку на уровне района вся полнота власти принадлежала райкому, а на низовом уровне – хозяйственникам. И в том, и в другом случае советские органы оказывались в подчиненном положении;

➤ отличалась низким уровнем профессионализации и специализации сельских чиновников;

- 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. И хотя демократический механизм контроля реально не работал, но его формальное сохранение способствовало формированию демократических психологических и ментальных установок у населения;
- сохранение влияния сельского общества на низовой уровень управления;
- формирование разных моделей господства в зависимости от местных условий (азиатской, патриархальной; демократической).

Следует отметить еще и такую особенность сельской бюрократии советского периода как специфический источник рекрутирования – это преимущественно городские жители (представители рабочего класса, служащих) и только частично – сельское население (крестьяне-колхозники, рабочие совхозов). 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, секретарей парткома были присланы 27 519 чел.⁴ В 1950-е гг. была организована кампания 30-тысячников, целью которой было «укрепление» руководящего звена колхозов передовыми представителями рабочего класса, а также специалистами с высшим образованием⁵. На протяжении 1950–1980-х гг. пополнение руководящего звена колхозов и совхозов, а также советского и партийного аппарата районного уровня шло в основном за счет выпускников высших учебных заведений. Так начиналась политическая карьера многих видных деятелей советской эпохи, в том числе Л. Брежнева, М. Горбачева, М. Суслова и др. Сельские административные структуры можно рассматривать как первую ступеньку бюрократической лестницы, которая в условиях советской системы вплоть до 1970-х гг. обеспечивала возможности социального лифта (чего не было в имперской модели), и, в свою очередь, усиливала тенденцию отчуждения власти от общества.

Сельская бюрократия была более тесно связана с сельским обществом, а в некоторых случаях (на уровне колхозов) подотчетна ему. Все это

⁴ Ершков Н. В. Двадцатипятидесятники // Советская историческая энциклопедия / под ред. Е. М. Жукова. М., 1973—1982. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/sie/5173/ДВАДЦАТИПЯТИДЕСЯТНИКИ>.

⁵ Тридцатитысячники // Большая советская энциклопедия. URL: <http://bse.sci-lib.com/article112135.html>.

способствовало сохранению демократических механизмов контроля, таких как собрание колхозников, ревизионная комиссия, партийное собрание и проч. В дополнение к ним продолжали функционировать традиционные механизмы контроля, поддержанные тесными семейными и соседскими связями, обеспечивавшими публичность сельской власти. Можно выделить и еще один фактор, ограничивавший развитие и усиление сельской бюрократии – контроль вышестоящих советских и партийных организаций районного и областного уровня.

С другой стороны, для сельской местности с ее традиционализмом большую опасность представляли регрессивные тенденции, которые с особой силой проявились в советский период. Речь идет об усилении патриархальных авторитарных моделей власти, характерных для руководителей колхозов и совхозов, которые нередко себя чувствовали и вели как помещики в своих владениях. Подобную авторитарную модель управления можно рассматривать как проекцию процессов, происходящих в высших эшелонах власти. Чем выше уровень демократии в центральной системе управления, тем сильнее демократические механизмы внизу (это подтверждает опыт социально-экономического и политического развития России в годы нэпа и перестройки). И, наоборот, при усилении административных, бюрократических схем управления наверху, усиливается авторитаризм и произвол в низовых ячейках общества.

Рассмотренный нами топографический подход к изучению структуры бюрократии позволяет более глубоко 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 более сложной 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.