

ОЧЕРК ИСТОРИИ РОССИЙСКО- СОВЕТСКОЙ БЮРОКРАТИЧЕСКОЙ НОМЕНКЛАТУРЫ

Оболонский А.В.*

Аннотация

В статье анализируется история отечественной номенклатурно-бюрократической системы от начала XIX в. до современности. Поскольку главное внимание в данном случае уделено советскому периоду, то период дореволюционный рассматривается относительно конспективно, с акцентом на попытки модернизации бюрократии в XIX в., в частности на введение по инициативе М.М. Сперанского критерия образования вместо доминировавшего – выслуги лет, а также на периодические безуспешные попытки верховной власти отменить или ограничить значение шкалы рангов. В советском периоде подробно рассматриваются механизмы и кадровые источники формирования номенклатуры, ее эволюция в различные периоды и негативные последствия данной системы. Ее создателем и манипулятором ею был И. Сталин. Описаны человеческие качества и мотивы поведения разных поколений номенклатурных бюрократов, социально-психологический портрет бюрократической «элиты», антиноменклатурные репрессии 1930-х гг., привилегии номенклатуры, ее «золотой век» в позднесоветские времена. Отмечается, что при своих несомненных недостатках рядовая советская бюрократия в массе была не так уж катастрофически плоха и лучше своей общественной репутации. Автор дистанцируется от однозначных оценок российского чиновничества – как негативных, так и идеализаторских, – предлагая сбалансированный взгляд. Главный порок – в самой системе номенклатуры, ставшей одной из значимых причин банкротства советского режима. Применительно же к условиям современного динамичного мира она тем более контрпродуктивна. Поэтому тенденции «регенерации» номенклатурных принципов формирования управленческих кадров представляются в корне не отвечающими объективным общественным потребностям и опасными.

Ключевые слова: государственная служба; управленческие кадры; бюрократия; номенклатура; чиновники; демократические институты.

* Оболонский Александр Валентинович – доктор юридических наук, профессор кафедры государственной и муниципальной службы департамента государственного и муниципального управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101990 Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: aobolonsky@hse.ru

«С плохими законами, но хорошими чиновниками управление еще возможно, но с плохими чиновниками не помогут никакие законы».
(Отто фон Бисмарк)

«Есть легион сорванцов, у которых на языке «государство», а в мыслях – пирог с казенной начинкой».
(М.Е. Салтыков-Щедрин)

Наше чиновничество было и остается предметом полярных по содержанию мифов в амплитуде от стопроцентного очернения до стопроцентной апологетики. В данной статье мы постараемся представить сбалансированный взгляд на него, показав как отрицательные, так и положительные моменты. Большая ее часть будет посвящена советскому периоду. Но поскольку фактор преемственности в административной культуре имеет весьма существенное (хотя и не предопределяющее) значение, то обратимся сначала к временам предшествовавшим – к бюрократии Российской империи.

Предыстория

Пожалуй, не было в России другой такой социальной группы, которая бы всегда, при любом правителе и обстоятельствах, подвергалась бы столь постоянной и резкой критике со всех сторон, как чиновничество. Более того, сказать о чиновниках что-либо положительное считалось почти неприличным. В литературе господствовали гоголевские, сухово-кобылинские, щедринские персонажи – казнокрады, взяточники, чинодралы, бездушные разорители людей, равно ничтожные сановники и жалкие столоначальники. Публицисты и интеллектуалы всех направлений тоже хлестали наотмашь: либералы-западники видели в развращенной, невежественной и своекорыстной бюрократии едва ли не главное из зол общественного и государственного устройства, одно из самых безобразных проявлений российской «азиатчины»; славянофилы и панслависты бичевали ее, но с прямо противоположных позиций – как разносчика тлетворных, убийственных для русской самобытности европейских влияний. Чиновников поносили и ненавидели низшие слои, видевшие в них своих главных притеснителей, обманывающих «добрых царей», которые хоть якобы неустанно пекутся о народе, но не могут ничего сделать поверх голов «злых царевых слуг».

Покритиковать их не упускала случая и сама высшая власть, что позволяло ей, таким образом, хотя бы частично снять с себя ответственность за те или иные действия, демонстрируя столь несложным образом свою якобы солидарность с народом. На них беспрестанно жаловалось и купечество, при этом развращая их взятками и всевозможными подношениями. Словом, пороки российского чиновничества вошли в поговорки.

Однако реальность гораздо сложнее – и по параметрам, и особенно по историческим периодам. Чиновничество наше было и неоднородно

и менялось с течением времени, хотя на отношении к нему общества это не очень сказывалось. Серьезный анализ показывает, что **российская бюрократия**, будучи извечным «мальчиком для битья», при всех ее весьма серьезных и реальных пороках, **была** тем не менее **лучше своей общественной репутации**. Во всяком случае, в последние три романовских царствования. И немало хорошего для страны сделала. Да и раньше совсем не все государевы слуги были чиновниками, казнокрадами, реакционерами.

Вспомнить хотя бы нашего первого «идеального бюрократа» М.М. Сперанского. Как писал о нем В.О. Ключевский в самом конце XIX в., «со времен Ордина-Нащокина у русского престола не становился другой такой сильный ум, после Сперанского, не знаю, появится ли третий. Это была воплощенная система» (Ключевский, 1959, т. 6, с. 462). Став одним из ближайших сподвижников молодого Александра I, он предложил, как известно, полную реформу всей структуры государственной власти на базе передовых идей века. Правда, известна печальная участь как реформы, так и ее идеолога. Из того немногого, что Сперанскому удалось довести до хотя бы частичного воплощения в жизнь, были перестройка центрального аппарата – образование министерств и Государственного совета, а также введение в систему чиновничества критерия образования. Согласно царскому указу от 6 августа 1809 г., для производства в чины коллежского асессора (8-й класс) и статского советника (5-й класс) требовалось помимо соответствующей выслуги лет, свидетельство об окончании курса в одном из российских университетов либо сдача экзамена по прилагавшейся к Указу программе. Программа была довольно обширной и предполагала знание русского и одного иностранного языка, основательных знаний в областях права – естественного, римского, уголовного и гражданского, отечественной истории, экономики и статистики, а также общих познаний по ряду других предметов (Шепелев, 1991, с. 120–121). Обращает на себя внимание акцент на отечественное образование и историю.

Помимо прагматической задачи повышения образовательного уровня чиновников Указ преследовал и более широкую социальную цель – стимулировать в нации интерес к получению образования. Ведь в начале позапрошлого столетия, с открытием гимназий, увеличением числа университетов, других учебных заведений, расширились возможности для распространения в стране просвещения, и нашим просветителям подумалось, что проблема тем самым решена. В романтических планах, свойственных «дней александровых прекрасному началу», даже виделось, что уже через пять лет можно будет заполнять все требующие квалификации должности в государственном аппарате лицами, окончившими учебное заведение.

Однако надежды не оправдались: россияне отнюдь не ринулись изучать науки. Причем исключения не составили даже дворянские семьи, где по-прежнему предпочтение отдавалось традиционной форме образования – найму гувернеров и домашних учителей, учивших, как известно, «понемногу, чему-нибудь и как-нибудь». Правда, именно в александровское и николаевское царствования патриархальная российская подозри-

тельность и нелюбовь к «многознанию» и «высокоумствованиям» ушли наконец в прошлое. Но преобладавшая реакция на стремление правительства сформировать корпус образованных служащих была крайне негативной. Один за другим посыпались аргументы и доводы против реформы. Причем сопротивление исходило не только со стороны закосневших в невежестве провинциальных «столоничников» и обитателей поместных «медвежьих углов», но и из придворных петербургских кругов и даже от интеллектуальной элиты.

Например, сам Карамзин представил царю записку, в которой дал волю сарказму относительно Указа: «Отныне никто не должен быть производим ни в статские советники, ни в асессоры без свидетельства своей учености... председатель гражданской палаты обязан знать Гомера и Феокрита, секретарь сенатский – свойства кислорода и всех газов, вице-губернатор – пифагорову фигуру, надзиратель в доме сумасшедших – римское право или умрут коллежскими и титулярными советниками. Ни сорокалетняя деятельность государственная, ни важные заслуги не освобождают от долга узнать вещи, совсем для нас чуждые и бесполезные. Никогда любовь к наукам не производила действия, столь не согласного с их целью» (цит. по: Зайончковский, 1978, с. 32). А в приобретшей популярность пародийной молитве того времени есть такие строки:

«А что мы не знаем астрономии и по-французски «прости»,
И предки наши сего не знали,
А дела вершили по справедливости.
Но по простоте нашей завидумке
Умилосердись и в ученые классы
И нас и профессоров не введи.
Нас от разорения, а профессоров от обогащения.
Да избежим тем все лукавого».

(Ключевский, 1959, т. 6, с. 225)

(Последние строчки, очевидно, содержат намек на получение аттестата за взятку.)

Но дело не ограничилось ерничаньем. Министры один за другим начали «пробивать» для своих ведомств исключение из правил, причем каждый доказывал, что именно для его «отраслевой специфики» опыт важнее знаний. Особенно усердствовало Министерство внутренних дел, в котором при этом уровень образования был особенно низким. То есть для тех, кто по роду службы был призван обеспечивать соблюдение законности, «нести в массы» идею права, образование провозглашалось излишним. И они преуспели в своем стремлении от него избавиться. Последствия известны. Мы сталкиваемся с ними по сей день и постоянно. (И не случайно в русской литературе трудно припомнить положительный образ представителя полицейской власти, а все больше держиморды, пришибевы да взяточники попадают.) Царь дрогнул и начал позволять отступления от установленного порядка для отдельных ведомств и категорий чинов-

ников. Это вызвало новую волну ходатайств об исключениях, так что уже через несколько лет исключением стало соблюдение требований Указа. К тому же «под давлением общественности» царь вынужден был уволить Сперанского.

А между тем если бы удалось сохранить квалификационные требования для претендентов на поступление на госслужбу, то Россия в этом отношении на полвека опередила бы все европейские страны, разве что за исключением Пруссии. Впрочем, это типичная судьба многих российских приоритетов и попыток прорыва в будущее. Реакционерам при власти очень часто (увы, гораздо чаще, чем в других странах) удавалось заблокировать прогрессивные реформы, изобретения, иные потенциально перспективные проекты, а их носителей, да и просто нестандартно думающих людей – вытолкнуть за круги, способные оказывать интеллектуальное влияние на общественное развитие.

К счастью, так случалось не всегда. И российская бюрократия тоже внесла свою лепту в социальный прогресс. Вспомним, что великие реформы времен Александра II на технологическом уровне во многом были сформулированы бюрократами. Тогда как и в других областях жизни, поражение в Крымской войне послужило толчком к обновлению. Чиновничество, как и все вокруг, начало меняться. Новые времена и идеи призвали к механизму управления и новых людей. П.А. Зайончковский, посвятивший динамике российского чиновничества в XIX веке специальную работу, констатировал: «В связи с подготовкой как крестьянской, так и других реформ выдвигаются такие талантливые представители либеральной бюрократии, как братья Н.А. и Д.А. Милютины, А.В. Головнин, С.И. Зарудный, Н.И. Стояновский, В.А. Татаринов и др.» (Зайончковский, 1978, с. 186–187).

При этом процесс либерализации бюрократии затронул не только столицы, а перекинулся и в провинцию. «Среди губернской администрации появляются такие честные, образованные и либерального образа мыслей губернаторы, как В.А. Арцимович, К.К. Грот, А.Н. Муравьев (бывший декабрист. – А.О.), В.И. Ден. Однако число их было невелико» (там же, с. 190). К этому списку можно добавить М.Е. Салтыкова-Щедрин – вице-губернатора сначала в Рязанской, а потом в Тверской губернии – а также ряд других имен. Думается, несмотря на пессимизм завершавшей цитату фразы Зайончковского, движение вперед было очевидным. Реформы, в отличие от предыдущих царствований, носили не авторитарный, а либеральный характер. Потому и чиновничество просто вынуждено было меняться, приспособливаясь к новым веяниям. Причем изменения затронули не только высший уровень чиновной иерархии. Пришедшие к руководству ведомствами либеральные руководители нуждались в опоре и потому, вопреки сопротивлению инертной чиновничьей массы, стали и ближайших сотрудников подбирать из числа единомышленников. А те стремились распространить эту волну обновления еще дальше, на следующий этаж иерархии (Александр Второй. Воспоминания. Дневники. 1995).

Увы, «розовый период» продолжался слишком недолго. Изменения не успели пустить глубокие корни. События 1 марта 1881 г. и здесь сыграли свою трагическую роль. Рука Желябова со товарищи похода столкнула обратно российскую бюрократию, только-только начавшую выбираться из авторитарного болота. Строго говоря, попятные движения начались еще раньше, в так называемый период контрреформ. Однако их можно рассматривать как борьбу старого с новым с неясным исходом. Но после 1 марта исход этой борьбы определился. Стрелка вектора твердо показала назад. Россию, по совету Победоносцева, опять попытались «подморозить». Катастрофические результаты этого курса сказались в историческом смысле очень скоро – уже через два десятилетия.

Впрочем, даже реакционность высшей власти сама по себе полностью не закрывает возможности для административных, а то и для более широких реформ, разумеется, если они непосредственно не «подрывают основ». Но для успеха здесь, как, впрочем, и во многих других подобных делах, нужны личности. И хотя авторитарная система и при Александре III, и при Николае II в целом блокировала выдвижение на государственные посты талантливых людей, все же случались и исключения. Наиболее ярким таким исключением последних двух царствований стал С.Ю. Витте – министр путей сообщения, министр финансов, председатель Кабинета, а затем – и первый председатель Совета министров «послеманифестной» (1905 г.) России.

Человек блестящих способностей, аналитического ума и кипучей энергии, резко выделявшийся на сером фоне, господствовавшем в окружении последних российских императоров, Витте сделал максимум возможного для того, чтобы предотвратить падение России в пропасть революционной катастрофы – он пытался заставить Николая принять институты ограничения монархии, уберечь его от пагубных влияний и распространенных при дворе настроений «православного язычества», предотвратить бессмысленную и пагубную войну с Японией, организовал строительство железнодорожной сети, до наших дней составляющей костяк транспортной системы России, провел блистательную финансовую реформу, обеспечившую устойчивость российского рубля на десятилетия вперед и, вопреки авантюристической внешней политике, провел ряд мер по развитию отечественной промышленности, наконец, сумел, в обход правил Табели о рангах, ввести в аппарат сначала Минфина, а затем и других ведомств свежих людей «со стороны», не растративших на ступенях чиновной лестницы талантов, знаний и присущего российским интеллигентам тех времен стремления «сделать жизнь лучше» (Витте, 1960). К несчастью, его начинания общеполитического плана не могли остановить скатывание страны в пропасть, но заложенным им капиталом технической, административной и социальной модернизации общество пользовалось еще долго, невзирая даже на смену политического строя. Витте – этот «Сперанский времени заката» империи – закончил жизнь в отставке и забвении и умер через несколько месяцев после начала Первой мировой войны.

В целом можно сказать, что советская государственная служба получила от прошедших столетий неоднозначное, т.е. не во всем плохое, наследие, заслуживающее серьезной аналитической «инвентаризации». Теперь перейдем к главному предмету этой статьи – к бюрократии советской.

Ранний этап

«Чиновники размножаются, как поганки, – делением».
(А.П. Чехов)

Летом 1917 г. В. Ленин написал работу «Государство и революция», основным пафосом которой была необходимость упразднения – «отмирания» – государства как якобы орудия исключительно эксплуататорских классов. Отсюда, соответственно, вытекала и необходимость упразднения чиновничьего аппарата с заменой его «выборными представителями трудящихся». Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 24 ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» ликвидировал прежнюю иерархию госслужащих и зафиксировал, что «все гражданские чины упраздняются», а «наименования гражданских чинов (тайные, статские и проч. советники) уничтожаются» (Декреты советской власти, 1957, т. 1, с. 72.), фактически оформив подготовленный Временным правительством двумя месяцами ранее проект. Однако почти мгновенно выяснилось, что все разговоры о государстве-коммуне, где не будет профессиональной бюрократии и «каждая кухарка будет управлять государством», были не более чем популистской демагогией с целью захвата власти. Вместо провозглашенного первоначально коллегиального самоуправления утвердился принцип единоначалия и подчинения партийным директивам.

Соответственно, новый госаппарат начал формироваться прежде всего из членов РКП(б). Высшим видом пропуска в него служило личное знакомство с кем-либо из большевистского руководства, т.е. то, что в теории бюрократии именуется принципом патронажа. Пролетарское происхождение и участие в подпольной деятельности до октябрьского переворота тоже были факторами существенными, но менее важными.

В результате к 1920 г. более половины членов РКП(б) стали чиновниками советских учреждений. Однако быстро стало очевидным, что партийные назначенцы в подавляющем большинстве не обладают ни квалификацией, ни умениями для управления и что окрики, размахивание маузером, угроза репрессий, прямой террор не могут заменить обычные управленческие механизмы. Пришлось «смирить гордыню» и привлечь в государственный аппарат значительную часть старого чиновничества, т.е. специалистов. Те же соглашались работать не только из страха попасть в «чрезвычайку», но и в силу житейской необходимости – госслужба была для них единственным источником получения средств существования.

Согласно переписи служащих по Москве в августе 1918 г., удельный вес дореволюционных кадров среди совслужащих составлял: в НКВД – 22,2%, во ВЦИК, Ревтрибунале при ВЦИК, Наркомнаце и Управлении делами Совнаркома – 36,5–40%, в НКВД – 46,2%, в ВСНХ – 48,3%, Наркомюсте – 54,4%, Наркомздраве – 60,9%, в Наркомате по морским делам – 72,4%, Наркомвоене – 55,2%, а в Наркомфине – даже 87,5% (Ирошников, 1974, с. 424–427). Их называли «буржуазными спецами» и платили порой весьма высокие оклады, превышавшие зарплаты партийцев, на которых первые годы после переворота распространялся так называемый «партмаксимум» (впрочем, несколько раз повышавшийся, а к середине 1920-х гг. бесследно канувший в Лету). Но, конечно, при этом «спецы» работали под контролем большевистских комиссаров, жесткость которого, впрочем, варьировалась в зависимости от различных обстоятельств как общего, так и индивидуального характера.

Таким образом, в первое десятилетие после переворота 1917 г. корпус государственных служащих состоял из двух частей: новая, «идейная» партийная бюрократия и бюрократия старая, квалифицированная, профессиональная. Но вес последней довольно быстро сокращался: от нее постепенно избавлялись, в том числе репрессивными методами, да и демографический фактор работал. В итоге к началу 1930-х гг. «спецы» как значимая группа исчезли из госаппарата. Зато с ужасающей быстротой происходило его разбухание. Большевики, особенно на первом, донэповском этапе, при так называемом «военном коммунизме» стремились максимально подчинить все государственному контролю. А для этого требовалось большое количество служащих, которые бы все учитывали, распределяли и т.д. К тому же объем ресурсов катастрофически сократился, в частности, население больших городов просто оказалось на грани физического выживания. А когда «на всех явно не хватает», то позиция у распределительного механизма становится особенно желанной и привилегированной. Это – неизбежное следствие дефицита. И люди хлынули в чиновники.

Один из ближайших сотрудников Ленина, В. Бонч-Бруевич, признавал, что не прошло и нескольких месяцев нового бытия, как Петроград и Москва, а за ними все города и веси необъятной России были битком набиты новым чиновным людом. Никогда прежде не было нигде такого «колоссального, вопиющего числа чиновников», как в дни после Октябрьской революции («Правительственный вестник», 1990, с. 10). Правда, небольшую часть этого слоя составляли занимавшие низовые должности так называемые «совбарышни», пришедшие на технические должности и готовые на любую работу, лишь бы как-то прокормиться в охваченной голодом стране. Но, так или иначе, в 1921 г. бюрократия в Советской России составляла 5,7 млн. человек (Правительственный вестник, 1989, с. 10). Для сравнения, в 1913 г. в Российской империи, при значительно большей численности населения – 174 млн. человек – на гражданской государственной службе находилось 253 тыс. чиновников (Россия. Энциклопедический словарь, 1991, с. 265).

Население Советской России превратилось в подданных-чиновников. Бесконтрольность бюрократии при всеобщем дефиците, отсутствии демократических институтов и крайне слабой нормативно-правовой базе породила злоупотребления властью, самоуправство, кумовство, коррупцию, волокиту и другие неизбежные пороки. Уже в первые годы большевистской власти все это проявилось в полной мере.

Создание номенклатурного строя

Номенклатурный принцип начал складываться сразу после прихода большевиков к власти, но полностью оформился к концу 1930-х гг. и просуществовал до конца 1980-х. Он был всеохватным, хотя не имел правового оформления. Формально партийная номенклатура была упразднена постановлением Секретариата ЦК КПСС от 22 августа 1990 г., хотя в постсоветский период и особенно в XXI в. она не только фактически сохранилась, но, мутировав во внешне иные формы, достигла нового уровня власти и возможностей распоряжения общественным достоянием.

Во времена же, являющиеся главным предметом этой статьи, руководящие посты могли быть заняты только партийцами, рекомендованными на должность соответствующим партийным комитетом. Вообще *номенклатура* – это перечень наиболее важных должностей с особым порядком назначения, а также список «достойных» кандидатов, из числа которых эти назначения производятся. Иными словами, это замкнутый социальный слой «начальников» всех уровней¹.

Так же как сама партия делилась на части «внешнюю», массовую – рядовых членов, и «внутреннюю» – ее руководящее ядро («орден меченосцев», по выражению Сталина), так и аппарат советской бюрократии был неоднороден. Иногда всю управляющую бюрократию советского периода называют номенклатурой, но это неточно. Номенклатурой являлась лишь часть бюрократии, занятая на ответственной управленческой работе разного уровня. Основная масса чиновников была занята на рядовой работе в отделах, канцеляриях и т.п.

Номенклатура была многоступенчатой – от райкома до ЦК. Это зависело от уровня должности. Так, высший разряд – номенклатура ЦК в 1980 г. насчитывала 22,5 тыс., а при Горбачеве сократилась сначала к 1988 г. до 18 тыс., а к 1990 г. – «аж» до 15 тыс. человек. Впрочем, вопросы общей численности номенклатуры и ее распределения по уровням, а также динамики колебаний еще ждут исследователей, так как цифры называются в амплитуде от 750 тыс. до двух миллионов. Последняя цифра называлась в 1992 г. в Конституционном суде во время так называемого (и, увы, фактически проигранного и ныне практически не упоминаемого) «процесса над КПСС».

Разумеется, для управления подобным механизмом необходима соответствующая структура. Для этого в партийных органах – ЦК, губкомах (впоследствии обкомах), райкомах – возникли учетно-распределительные

отделы, затем переименованные в оргинструкторские, а потом – в отделы административных органов. Но суть самой модели от этого не менялась. Иногда номенклатурой называют всю советскую бюрократию, что неточно. Номенклатурой являлась лишь ее верхняя, хотя и довольно большая, часть. Рядовые чиновники в нее не входили.

Номенклатура начала формироваться еще при Ленине, который относился к этому противоречиво и даже в одном из своих последних текстов написал: «Коммунисты стали бюрократами. Если что нас и погубит, то именно это». Впрочем, не следует забывать, что он сам породил и выпустил из бутылки этого джинна.

Но, конечно, подлинным творцом «нового класса» стал Сталин. В 1922 г. он занял считавшуюся тогда технической должность генерального секретаря партии, а уже в 1923 г. были оформлены никогда не публиковавшиеся основные принципы отбора и назначения работников номенклатуры. Списки номенклатурных должностей были строго секретными. Сталин так определил требования к номенклатуре: «...люди, умеющие осуществлять директивы, могущие понять директивы, могущие принять директивы, как свои родные, и умеющие проводить их в жизнь» (Сталин, 1953, т. 5, с. 225). Недалековидные шутники того времени называли его «товарищ Картотеков». Но на самом деле он создал, отладил и постоянно использовал номенклатурную систему в качестве главного инструмента своей личной власти.

Критерии отбора в эту зловещую систему были весьма специфическими. Явный приоритет отдавался так называемым «политическим качествам». Квалификация, деловые качества, способности были отодвинуты на второй план, а порой даже служили факторами негативными, «подозрительными». В условиях однопартийной диктатуры это открыло демагогам и беспринципным карьеристам путь для рывка на «место под солнцем». О какой-либо политической конкуренции, не говоря уж о демократических процедурах, говорить не приходилось.

«Классик» изучения проблемы номенклатуры М. Восленский видит исторический смысл ее сталинского периода в том, что «в правящем слое общества коммунисты по убеждению сменились коммунистами по названию» (Восленский, 1991, с. 103; см. также: Авторханов, 1992). И в ходе этой смены руками чекистов был пролит океан человеческой крови. Как говорил со страшной откровенностью в разгар «сезона охоты» на первые поколения номенклатуры один из главных руководителей системы террора 1937–1939 гг., Л. Каганович, «мы снимаем людей слоями».

Горькая ирония истории была в том, что в те годы одним из «слоев» стали первые поколения номенклатуры – совнаркомовцы, сотрудники наркоматов, офицерский и директорский корпусы, чекисты предыдущего «набора», т.е. в том числе и те, кто сам участвовал в репрессиях на предыдущих этапах. Палачи системы стали ее очередными жертвами.

При этом уровень численности управленческого слоя в результате этих «чисток» существенно падал. Вот что писал в 1938 г. в своих дневниках один из величайших ученых XX в., В.И. Вернадский, о нравствен-

ном и интеллектуальном уровне советских правителей: «Дела идут все хуже, власть глупеет на глазах», при непрерывной смене функционеров уровень каждого следующего призыва все ниже. «В партии собираются подонки и воры и Тит Титычи». Народ живет в неведении, верит всему, власть держится на терроре, делают дело только сознательные специалисты, масса ссыльных интеллигентов. «В действительности верхушка – деловая – ниже среднего умственного и морального уровня страны» (цит. по: Аксенов, 2007).

Один из наших ведущих аналитиков в области бюрократии, В.П. Макаренко, тонко замечает: «Партийный аппарат был важнейшей частью советской бюрократии... Руководители поднимались на вершину власти по каналам партийного аппарата, из-за чего со времени укрепления власти Сталина усиливалась тенденция к доминированию аппаратчиков. Эта тенденция отражает переплетение партийной бюрократии с технократией на различных уровнях власти. Она влияла также на выражение социальных интересов в советском государстве» (2013, с. 250–251). Тема соотношения и связей номенклатуры и технократии заслуживает самостоятельного исследования.

Социальная психология новой «элиты»

*«Государству служат худшие люди,
а лучшие – только худшими своими качествами».*
(В.О. Ключевский)

На первом этапе в ее составе были не только беспринципные карьеристы, но и подвижники (фанатики) коммунистической идеи. Впрочем, даже тогда они, за исключением самой верхушки, составляли явное меньшинство. По мере же укрепления режима удельный вес и значение «идеалистов» в ее составе и вовсе упали. Ведущие позиции захватывали различные разновидности приспособленцев-карьеристов. Создатели политической гильотины сами в конечном счете стали ее жертвами. Морально-этической основой такого развития событий стало торжество принципа морального релятивизма.

Мораль стаи «сталинских соколов» (как их тогда подобострастно называли) была довольно проста. Во-первых, это отсутствие каких-либо нравственных самозапретов, «табу». Во-вторых, это нерассуждающее повиновение сильному, т.е. обладающему в данный момент реальной властью. В-третьих, это расчетливое использование идеологических клише и политической демагогии в качестве оружия в борьбе за власть и жизненные блага. К этому можно еще добавить одномерное, черно-белое восприятие мира, отсутствие потребности в рефлексии и даже не очень массовое, но все же статистически значимое присутствие в ее составе людей с некрофильским психологическим типом личности.

Люди, сумевшие пробиться в новую политическую элиту, в большинстве были не деятелями, но дельцами, игравшими в страшную игру с вы-

сочайшими ставками и по правилам, близким к правилам преступного мира, мафии. В основном, в отличие от первой – ленинской – «команды», это были люди малокультурные, неотесанные и примитивные по стандартам цивилизованного мира. Однако по критериям установленных Сталиным «правил игры» они были весьма изворотливыми. Те же из них, кто отвечал общепринятым критериям культурности и образованности, либо довольно быстро вымерли (Чичерин, Красин, Луначарский), либо были оттеснены на периферию или уничтожены (Литвинов, Бухарин, Вознесенский...), либо – самый страшный вариант – стали «интеллигентными преступниками», как Вышинский, т.е. полностью подчинили свои знания и способности достижению аморальных, преступных целей. Причем это относится и к тем «эквилибристам», кому всегда удавалось оказаться в русле «единственно верной генеральной линии» – распространенное клише советских времен, подразумевавшее способность мгновенно приспособливаться к любым спущенным с политического «верха» лозунгам и командам и к членам различных оппозиций, иногда в какой-то мере действительных, а гораздо чаще мнимых, изобретенных противниками и конкурентами с истребительными целями.

Конечно, было бы некорректным ставить под сомнение искренность веры многих живших тогда людей в непогрешимую мудрость руководства страны (очень немногие достигали «вернадского» уровня понимания происходящего) и возможность сделать в те годы карьеру честными средствами, а также существование немалого числа таких честных карьер. И такие карьеры, и такие люди были. Но не они стали «козырными картами» режима, не они получали преимущество в игре по заданным сталинской властью правилам. Режим наибольшего благоприятствования действовал отнюдь не в интересах выдвижения наиболее способных и достойных. Атмосфера эпохи способствовала процветанию людей иного сорта (подробнее об этом см.: Оболонский, 2002, с. 339–345).

О привилегиях номенклатуры

О привилегиях номенклатуры написано и сказано – особенно в конце 1980-х – начале 1990-х гг. – больше, нежели о каких-либо других ее чертах и характеристиках. Это позволяет нам быть в данном вопросе краткими. Как таковые, номенклатурные привилегии возникли еще в самые первые – совсем голодные – годы, когда просто нормальное питание, тепло в доме, медицинская помощь и т.п. уже были привилегией. Но постепенно их масштабы росли и стали просто несопоставимы с уровнем жизни «простых» граждан. При этом одним из ключевых принципов раздачи «пряников» привилегий была их строгая ранжировка, что стало почти безотказным механизмом воздействия на сознание их обладателей, средством манипулирования номенклатурной бюрократией. Чтобы не потерять возможности жить в уютном «спецмире», надо было «играть по правилам».

Была создана развитая система, которая постоянно совершенствовалась, а привилегии расширялись. Для номенклатуры за счет государства строилось лучшее жилье, создавались закрытые для прочих больницы

и санатории, по заниженным в разы ценам продавались лучшие продукты и товары, предоставлялись государственные дачи, устанавливались специальные персональные пенсии, даже похороны производились на «спецкладбищах» и по особому разряду. Привилегии рядовых государственных служащих были гораздо скромнее и выражались прежде всего в «заказах» с продовольствием, облегченном доступе к «дефициту», к получению жилья, путевок в ведомственные санатории и пр.

На эти темы можно долго рассуждать, но не расписывая конкретные виды «пряников», просто напомним несколько красноречивых заголовков из книги М. Восленского «Номенклатура»: «Кому на Руси жить хорошо»; «Невидимая часть зарплаты номенклатуры»; «Номенклатурный бакшиш»; «Социальный апартеид»; «По спецстране номенклатурии»; «За семью заборами»... (Восленский, 1991).

Антиноменклатурные репрессии

Но в сталинские времена «пряник» привилегий сочетался с «кнутом». Путь наверх по номенклатурной лестнице был связан с серьезным риском – не просто быть в одночасье выброшенным из системы, но и оказаться обитателем «страны ГУЛАГ», а сплошь и рядом – и в расстрельных подвалах НКВД по обвинениям в шпионаже, вредительстве, заговоре... Людоедскую «рациональность» этих обвинений частично можно объяснить намерением списать на чиновников ответственность за провалы и катастрофы, происходившие по вине политиков. Так, Сталин в письме к В. Молотову в период порожденного коллективизацией и охватившего значительную часть регионов страны голодомора писал: «Надо бы **все** наказания вредителей по **рыбе, консервам и овощам опубликовать** немедленно... а через неделю дать извещение от ОГПУ, что **все** эти мерзавцы расстреляны. Их всех надо расстрелять» (Письма И.В. Сталина В.М. Молотову, 1990).

Особенно масштабно репрессии прошли по чиновникам в годы «большого террора». В 1937–1939 гг. партноменклатура повсеместно обновлялась не менее 2–3 раз (Советское общество, 1997). Но, повторяю, «убирались» те, кто сам участвовал в репрессиях на предыдущих этапах. Создатели и палачи системы сами становились ее очередными жертвами. Почти в точности повторилась модель якобинской диктатуры. История в очередной раз зловеще улыбнулась «революционерам». И опять приходит на память мысль Василия Ключевского, что история ничему не учит, но жестоко наказывает за невыученные уроки.

«Золотой век» номенклатуры

Последний раз секира репрессий ударила по номенклатуре в послевоенные годы. После смерти Сталина его изуверская технология власти была «сдана в запасник». Для номенклатуры наступила эпоха безответственного благополучия, достигшая апогея в брежневские времена – период, когда система пришла уже в состояние гниения. Но сама номенклатура приобрела при этом большую самостоятельность и бесконтрольность. Страх перестал довлеть над чиновниками. Корпоративные связи обеспечивали

им практически неуязвимость, несмотря на то что даже минимальная гласность тех перемен то и дело обнажала и делала общественным достоянием некомпетентность и вороватость многих из них. Малоподвижная, законсервированная система отторгала все новое. Но сама бюрократия раздувалась, подминая под себя все сферы жизни общества. Список номенклатурных должностей расширялся. Сформировались устойчивые ведомственные группы, консолидировавшиеся вокруг высокопоставленных патронов. Все пронизала система личного патронажа, достигшая апогея в 1960–1980 гг. То или иное решение вопроса определялось не сутью дела, а в ходе «подковерной» борьбы между группами-кланами и во многом зависело от степени влиятельности патрона.

Некоторые министры ставили рекорды пребывания в должности – 20 и более лет. Росла коррупция. Бюрократия приобретала черты мафиозности и наследственности, возросла роль кумовства и местничества. К концу жизни Л. Брежнева в составе ЦК КПСС оказались его сын (первый заместитель министра внешней торговли) и его зять (первый заместитель министра внутренних дел). То же происходило и на других этажах управления – родственники и близкие секретарей республиканских ЦК, крайкомов и обкомов получали аппетитные должности в госаппарате и преимущества при продвижении по службе.

Но при этом кормушка номенклатурных привилегий парадоксальным образом сочеталась с полным юридическим бесправием чиновников. С точки зрения трудового права они оказались еще более незащищенными, чем остальные категории населения. Если рядовые работники внеуправленческой сферы могли, в случае их произвольного увольнения с работы, обжаловать это в суде, т.е. рассчитывать на хотя бы относительно независимый арбитраж, и во многих случаях добивались восстановления, то чиновники такой возможности были лишены. Существовал так называемый «список 1» – своего рода приложение к Кодексу законов о труде, – в котором были перечислены практически все управленческие должности. Лица, их занимавшие, не имели права обращаться в суд в случае трудовых конфликтов.

Отсутствие права на судебную защиту, т.е. даже теоретической возможности апелляции к хотя бы относительной независимой инстанции, делало их практически бесправными перед лицом администрации и партийных органов с очевидными последствиями такого бесправия. Псевдоальтернативой обычным для демократических стран административным судам и иным механизмам правовой защиты от чиновничьих злоупотреблений были все те же партбюро и партийные органы, от которых зачастую и надо было искать защиту². Принцип партийной номенклатуры до поры до времени обеспечивал устойчивость этой окостеневшей системы.

Виноваты не люди, а система

После всех критических стрел, выпущенных в адрес номенклатуры, следует, однако, сказать, что при своих несомненных недостатках и пороках рядовая советская бюрократия в массе своей была совсем не так

уж катастрофически плоха и, во всяком случае, лучше своей общественной репутации. Немало чиновников, в основном среднего уровня, были людьми достаточно квалифицированными, особыми привилегиями не обладавшими и работавшими, как говорится, «не за страх, а за совесть». Благодаря этим «рабочим лошадкам» система во многом и держалась. А иногда им даже удавалось смягчать, как-то купировать негативные последствия решений, принимавшихся бонзами на высших – партийных – уровнях власти. Другое дело, что возможности их обычно были ограничены. Не они «заказывали музыку». Хотя ответственность за неудачи и провалы возлагалась, как правило, именно на них. Ведь аппарат госуправления на три четверти был лишь исполнительным органом аппарата партийного.

Дело было не в людях, а в системе. Сама система номенклатуры была в корне порочна и стала одной из значимых причин банкротства и краха советского режима. Применительно же к условиям современного динамичного мира она просто контрпродуктивна. Поэтому любые тенденции «регенерации» номенклатурных принципов формирования управленческих кадров (а они сейчас более чем заметны) представляются абсолютно неприемлемыми, не отвечающими объективным общественным потребностям и потому просто опасными.

Да и без серьезной персональной чистки госаппарата не обойтись. Необходимо избавить его от хлестаковых и переодетых в гражданское жандармов, которые сейчас все больше задают тон в официальной общественной жизни.

Салтыков-Щедрин когда-то с горечью заметил, что из всех европейских достижений мы заимствовали у Запада лишь деление людей на ранги, от чего там, к тому же, уже отказались. Прошел еще век с четвертью, но ситуация в этом отношении, увы, не слишком изменилась. Думается, что устойчивость подобных традиций, переживающих радикальные изменения как в «базисе», так и в «надстройке», – одно из серьезных препятствий на нашем пути к открытому демократическому обществу. Суждено ли нам пройти этот путь, во многом зависит от нашей принципиальности, настойчивости и умения их преодолеть.

К сожалению, нынешний моральный и профессиональный уровни нашей бюрократии немногим выше ее крайне низкой общественной репутации, а по мнению автора, в целом ей и соответствуют. Похоже, она переживает едва ли не худшее свое состояние за всю историю российской государственности. Сегодня качество нашей бюрократической системы таково, что это не просто блокирует нормальное развитие страны, но и способно ее погубить.

Очевидно, что нам не обойтись как без пересмотра вековой российской традиции доминирования государства над обществом, так и без отказа от традиции фетишизации чинов. Вместо этого нужно создать подлинно *гражданскую* службу, ответственную не перед партией, не перед «хозяйном», пусть даже демократически избранным, а перед оплачивающим ее деятельность обществом, решительно противостоять тенденции возрождения

духа и атрибутов традиционной российской «государевой службы» в форме административно-бюрократического государства с псевдодемократическим фасадом при явно избыточных контрольно-надзорных полномочиях и административно-полицейских ограничениях.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авторханов А.А. Технология власти. – М.: СП «Слово» – Центр «Новый мир», 1991.
2. Аксенов Г.П. Последний деятель свободы (Вернадский В.И. Дневники, 1935–1941) // Отечественные записки. – 2007. – № 2 (35). – С. 355.
3. Александр Второй. Воспоминания. Дневники. СПб. – 1995.
4. Валуев П.А. Дневник П.А. Валуева, министра внутренних дел (1861–1876). В 2 томах / Под ред. П.А. Зайончковского. Академия наук СССР, Институт истории, Главное архивное управление при Совете Министров СССР. – 1961.
5. Вернадский В.И. Дневники. 1917–1921 / Сост. М.Ю. Сорокина, С.Н. Киржаев, А.В. Мемелов, В.С. Неаполитанская. – Киев: Наукова думка, 1994–1997. – Т. 1–2.
6. Вернадский В.И. Дневники. 1921–1925 / Сост. В.П. Волков. – М.: Наука, 1998 (2-е изд. – 1999).
7. Вернадский В.И. Дневники. 1926–1934 / Сост. В.П. Волков. – М.: Наука, 2001.
8. Витте С.Ю. Воспоминания. В 3 томах. – М., 1960.
9. Восленский М.С. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. – М.: «Советская Россия» совм. с МП «Октябрь», 1991. – С. 103.
10. Декреты советской власти. – М.: Госполитиздат, 1957. – Т. 1.
11. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке. – М.: «Мысль», 1978.
12. Ирошников М.П. Председатель Совнаркома Владимир Ульянов (Ленин). Очерки государственной деятельности в 1917–1918 гг. – Л.: «Наука», 1974.

13. Ключевский В.О. Сочинения. В 8 томах. – М., 1959. – Т. 6.
14. Макаренко В.П. Русская власть и бюрократическое государство. (Монография). – Ростов-на-Дону: «МарТ», 2013. – 652 с.
15. Оболонский А.В. Государственная служба (комплексный подход). 2-е изд. – М.: «Дело», 2000. – 440 с.
16. Оболонский А.В. Человек и власть: перекрестки российской истории. – М.: «Академкнига», 2002. – 415 с.
17. Письма И.В. Сталина В.М. Молотову // Коммунист. – 1990. – № 11. – С. 104. URL: <http://stalinism.ru/sobranie-sochineniy/tom-xvii/dokumentyi-1930-g.html> (дата обращения: 30.07.2015).
18. Правительственный вестник. – 1989. – № 6.
19. Россия. Энциклопедический словарь (репринтное издание). – Л.: «Лениздат», 1991.
20. Советское общество: возникновение, развитие, исторический финал. В 2 томах. – М.: Издат. центр Российского гос. гуманитарного университета (РГГУ), 1997.
21. Сталин И.В. Собрание сочинений. В 13 томах. М.: Государственное издательство политической литературы, 1953. – Т. 5.
22. Шепелев Л.Е. Титулы, мундиры, ордена. – Л.: «Наука», 1991. – 228 с.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Любопытно происхождение слова. В древнем Риме номенклатором назывался раб, обладавший отличной памятью на имена и лица. Он сопровождал императора во время прогулок того по улицам города и подсказывал ему имена встреченных граждан. И император, обращаясь к ним, мог благодаря этому называть каждого по имени, демонстрируя столь нехитрым образом «близость с народом», «заботу о людях».
- ² Это вызывает аллюзии с опытом германских фашистов, которые, придя к власти, сразу упразднили административную юстицию (довольно откровенно, надо отдать должное, аргументировав это тем, что административные суды защищают не государство, а человека), взамен предложив обращаться с жалобами в гестапо!

AN ESSAY ON THE HISTORY OF THE RUSSIAN AND SOVIET BUREAUCRATIC NOMENCLATURE

Obolonsky Alexander V.

Doctor of Law, Professor of the Department of Public and Local Service,
Faculty of Social Sciences, School of Public Administration, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics
20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: aobolonsky@hse.ru

Abstract

The topic of the paper is the history of Russian nomenclature bureaucratic system from the beginning of the 19-th century to the contemporary time. As the Soviet period is the main subject of attention, the earlier times are considered rather briefly, with the accent being made on the 19-th century attempts to modernize bureaucracy, particularly on M. Speransky's initiative to introduce an education criterion instead of the domineering then length of service, and also on periodical unsuccessful efforts of the supreme authority to abandon or restrict the meaning of the ranks' scale. Mechanisms, human sources of nomenclature forming in the Soviet period are considered in details, as well as its evolution, status in different periods and negative consequences of the system as such. It was Stalin who created the nomenclature system and manipulated it. Human qualities and motivations of people in different generations of the bureaucratic nomenclature, a socio-psychological portrait of the bureaucratic «elite», anti-nomenclature repressions of the 30s, «the golden age» of the nomenclature in the later years of the Soviet Union are described in the essay. It is noticed that in spite of all obvious shortcomings of the system, the rank-and-file Soviet bureaucracy as a whole was not too bad and better than its public reputation. The author distances from one-dimensional assessments of Russian officialdom – both negative and idealizing – and offers a more balanced view. The major fault was not of the people but of the very system of nomenclature, which became one of the meaningful reasons for the bankruptcy of the Soviet regime. Applying it to the conditions of the modern dynamic world is completely counter-productive. So, any tendency to «regenerate» nomenclature principles of forming public management personnel seems contradictory to public needs and dangerous.

Keywords: public service; administrative personnel; bureaucracy; nomenclature; officials; democratic institutions.

Citation: Obolonsky, A.V. (2015). Oчерк istorii Rossiysko-Sovetskoi byurokraticheskoy nomenklatury [An Essay on the History of the Russian and Soviet Bureaucratic Nomenclature]. *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 145–164 (in Russian).

REFERENCES

1. Avtorkhanov, A.A. (1991). *Tekhnologiya vlasti* [Power Technology]. Moscow: SP «Slovo» – Centr «Novyj mir».

2. Aksenov, G.P. (2007). Posledniy deyatel' svobody (Vernadsky V.I. Dnevniky, 1935–1941) [The last figure of liberty]. *Otechestvennye zapiski*, n. 2, vol. 35.
3. *Aleksandr II. Vospominaniya. Dnevniky* [Alexander II. Memoirs, diaries]. St. Petersburg: Pushkinskiy fond, 1995.
4. Valuev, P.A. (1961). *Dnevnik P. A. Valueva ministra vnutrennikh del (1861–1876)*. In 2 vol. [Minister of the Interior P.A. Valuev's Diary (1861–1876). In 2 vol. [Ed., Enter., Biogr. essay and comments – P.A. Zaionchkovsky]. Academy of Sciences, Institute of History, Main Archival Administration under the Council of Ministers of the USSR.
5. Vernadsky, V.I. (1994–1997). *Dnevniky. 1917–1921*. T. 1–2 [Diaries. 1917–1921. Vol. 1–2] (Comp. M.Yu. Sorokina, S.N. Kirzhaev, A.V. Memelov, V.S. Neapolitanskaya). Kiev: Naukova dumka.
6. Vernadsky, V.I. (1998). *Dnevniky. 1921–1925* [Diaries. 1921–1925]. (Comp. V.P. Volkov.) Moscow: Nauka.
7. Vernadsky, V.I. (2001). *Dnevniky. 1926–1934* [Diaries. 1926–1934]. (Comp. V.P. Volkov. Moscow: Nauka.
8. Vitte, S.Yu. (1960). *Vospominaniya* [Memories]. In 3 vol. Moscow.
9. Voslensky, M.S. (1991). *Nomenklatura. Gospodstvuyushchiy klass Sovetskogo Soyuzha* [Nomenclature. The ruling class of the Soviet Union]. Moscow: «Sovetskaya Rossiya» joint MP «Oktyabr».
10. *Dekrety sovetskoi vlasti* [The decrees of the Soviet government]. Moscow: Gospolitizdat, 1957. Vol. 1.
11. Zayonchkovsky, P.A. (1978). *Pravitelstvennyi apparat samodержавnoi Rossii v XIX veke* [The government apparatus of autocratic Russia in the XIX century]. Moscow: «Mysl».
12. Iroshnikov, M.P. (1974). *Predsedatel Sovnarkoma Vladimir Ulyanov (Lenin). Ocherki gosudarstvennoi deyatelnosti v 1917–1918 gg.* [Chairman of People's Commissars, Vladimir Ulyanov (Lenin). Sketches of state activity in 1917–1918]. Leningrad: «Nauka».
13. Klyuchevsky, V.O. (1959). *Sochineniya* [Works]. In 8 vol. Moscow, vol. 6.
14. Makarenko, V.P. (2013). *Russkaya vlast i byurokraticheskoe gosudarstvo*. (Monografiya) [Russian power and the bureaucratic state. (Monograph)]. Rostov-na-Donu: «MarT».
15. Obolonsky A.V. (2000). *Gosudarstvennaya sluzhba (kompleksnyi podhod)* [Public service (an integrated approach)]. 2nd ed. Moscow: Delo.
16. Obolonsky, A.V. (2002). *Chelovek i vlast: perekryostki rossiyskoy istorii* [Man and Power: crossroads of Russian history]. Moscow: «Akademkniga».

17. *Pis'ma I.V. Stalina V.M. Molotovu* [I.V. Stalin's Letters to V.M. Molotov]. *Kommunist*. 1990, n. 11, pp. 104. Available: <http://stalinism.ru/sobranie-sochineniy/tom-xviii/dokumentyi-1930-g.html> (accessed: 30 July, 2015).
18. *Pravitelstvennyi vestnik* [Official Gazette]. 1989, n. 6.
19. *Pravitelstvennyi vestnik* [Official Gazette]. 1990, n. 6.
20. *Rossiia. Entsiklopedicheskiy slovar (reprintnoe izdanie)* [Russia. Encyclopedic Dictionary (reprint)]. Leningrad: «Lenizdat», 1991.
21. *Sovetskoe obshchestvo: vzniknovenie, razvitie, istoricheskiy final* [Soviet society: origin, evolution and historical final]. In 2 vol. Moscow: RGGU, 1997.
22. Stalin, I.V. (1953). *Sobranie sochineniy* [Collected Works]. In 13 vol. Moscow: Gosudarstvennoe izdatelstvo politicheskoi literatury, vol. 5.
23. Shepelev, L.E. (1991). *Tituly, mundiry, ordena* [Titles, uniforms, medals]. Leningrad: «Nauka».