

Людмила Николаевна Мазур  
(Уральский федеральный университет, Jekaterynburg)

### Становление и эволюция сельской бюрократии в России во второй половине XIX–XX вв.

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 XIX – XX вв. мы постараемся проследить на примере России. Изучение бюрократии имеет обширную историографию, в рамках которой можно выделить несколько направлений – это:

- теоретико-социологические исследования, направленные на осмысление самого феномена бюрократии и ее роли в обществе<sup>1</sup>. Среди базовых работ по теории бюрократии следует, конечно, выделить труды М. Вебера, который сумел отказаться от эмоционально-оценочного восприятия бюрократии и раскрыть ее рациональную природу и особенности функционирования;

- история государственного управления, изучающая становление и эволюцию государственных институтов, т.е. той среды, с которой непосредственно связан бюрократия и которая в значительной мере определяет ее функциональные, поведенческие и социологические характеристики<sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> Д. Битем, *Бюрократия*, „Социологический журнал” 1997, № 4; М. Вебер, *Избранные произведения*, Moskwa 1990; М. Вебер, *Избранное. Образ общества*, Moskwa 1994; П. Бурдьё, *Социология социального пространства*, Moskwa 2005; Э. Доунс, *Жизненный цикл бюрократических структур*, Moskwa 2003, URL : [http://www.spa.msu.ru/spa.php?inform/depspa/technm/GLKupriashin/1\\_6nov](http://www.spa.msu.ru/spa.php?inform/depspa/technm/GLKupriashin/1_6nov); А.В. Макарин, *Власть бюрократии*, Sankt Petersburg 2001; В.П. Макаренко, *Теория бюрократии, политическая оппозиция и проблема легитимности*, Sankt Petersburg 1996; Т.А. Нестик, *Бюрократия в зарубежных исследованиях*, „Общественные науки и современность” 1998, № 2; А. В. Оболонский, *Бюрократия и бюрократизм (К теории вопроса)*, „Государство и право” 1993, №12, s. 88-98; Г.В. Пушкарева, *Государственная бюрократия как объект исследования*, „Общественные науки и современность” 1997, № 5; В. И. Спиридонова, *Бюрократия и реформа (анализ концепции М. Крозье)*, Moskwa 1997; i in.

<sup>2</sup> Г. В. Атаманчук, *Государственное управление*, Moskwa 2000; Т. Г. Архипова, М. Ф. Румянцева, А. С. Сенин, *История государственной службы в России в XVIII–XX вв.*, Moskwa 1999; Ю. К. Краснов, *Российская государственность: эволюция институтов власти и проблемы ее модернизации*, Moskwa 2001;

- история чиновничества как социального ядра бюрократии<sup>3</sup>. Для данного направления характерен подход к изучению чиновничества с позиций сословно-профессиональной группы, реализующей властные функции и имеющей внутренние закономерности эволюции;

- изучение исторических типов, социальной структуры бюрократии, ее групповых характеристик<sup>4</sup>. В последние годы усилился интерес к проблемам повседневности, образа жизни, социального облика чиновников разных эпох и категорий. И если процессы становления и развития высшей бюрократии (столичной и провинциальной), достаточно активно изучались в российской исторической науке, то сельская бюрократия (ее состав, характер, функции) остается пока малоисследованной. Может быть потому что сельская местность и местное самоуправление слабо ассоциируются с государственным аппаратом и его представителями, а чаще противопоставляется им. Активнее

Т. П. Коржихина, *Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 – декабрь 1991 г.*, Moskwa 1994; Н. П. Ерошкин, *История государственных учреждений дореволюционной России*, Moskwa 1968; tenże, *Самодержавие первой половины XIX в. и его политические институты (К вопросу о классовой сущности абсолютизма)*, „История СССР” 1975, № 1, s.37-59; tenże, *Крепостническое самодержавие и его политические институты (первая половина XIX века)*, Moskwa 1981; tenże, *Местные учреждения дореволюционной России (1800-1860 гг.)*, Moskwa 1985; А.В. Оболонский, *Бюрократия и государство: очерки*, Moskwa 2007; tenże, *Бюрократия для XXI века? модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия*, Moskwa 2002; tenże, *Советский режим: механика властвования*, „Общественные науки и современность” 2010, № 3, s. 135-151; С. М. Троицкий, *Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. Формирование бюрократии*, Moskwa 1974; М. М. Шумилов, *Местное управление и центральная власть в России в 50-х - начале 80-х гг. XIX в.*, Moskwa 1991; i in.

<sup>3</sup> М.С. Восленский, *Номенклатура: господствующий класс Советского Союза*, Moskwa 1991; Е.П. Карнович, *Русские чиновники в былое и настоящее время*, Sankt Petersburg 1897; Т. П. Коржихина, Ю.Ю. Фигатнер, *Советская номенклатура: становление, механизмы действия*, „Вопросы истории” 1993, № 7, s. 25-38; Б.Н. Миронов, *Социальная история России периода империи (XVIII- начала XX в.)*, t. 1-2, Sankt Petersburg 1999; А.В. Оболонский, *На службе государевой: к истории российского чиновничества*, „Общественные науки и современность” 1997, № 5, s. 63-76; tenże, *На государственной службе: бюрократия в старой и новой России*, Moskwa 1997; А. Соловьев, *Этика бюрократии: постсоветский синдром*, „Обществ. науки и современность” 1995, № 4, s. 48-57; Л.Е. Шепелев, *Чиновничий мир России XVIII начала XX вв.*, Sankt Petersburg 1999; и др.

<sup>4</sup> О.Н. Богатырева, *Эволюция системы местного управления в Вятской и Пермской губерниях (1861 – февраль 1917)*, Jekaterynburg 2004; Е.Г. Гимпельсон, *Советские управленцы. 1917-1920 гг.*, Moskwa 1998; Н.Ф. Демидова, *Служилая бюрократия в России XVII в. и ее роль в формировании абсолютизма*, Moskwa 1987; П.А. Зайончковский, *Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в.*, Moskwa 1978; Н.Н. Козлова, *Сцены из жизни «освобожденного работника»*, „Социологические исследования” 1998, № 2; Т.И. Любина, *Уездное чиновничество Тверской губернии в конце XIX начале XX века*, dysertacja, Twer 1998; Л.М. Лысенко, *Губернаторы и генерал-губернаторы в системе власти дореволюционной России*, tkrp dysertacja, Moskwa 2000; Л.В. Мерзлякова, *Чиновничество вятской губернии первой половины XIX в. (Опыт социально-политической характеристики)*, dysertacja, Izewsk 1997; В.П. Мохов, *Эволюция региональной политической элиты России. 1950-1990-е гг.*, dysertacja, Moskwa 1998; У.А. Осокина, «За фасадом сталинского изобилия». *Распределение и рынок в снабжении населения в годы индустриализации, 1927-1941*, Moskwa 1998; В.П. Пашин, *Партийно-хозяйственная номенклатура в СССР: становление, развитие, упрощение (в 20-х – 1930 году)*, dysertacja, Moskwa 1993; Л.Ф. Писарькова, *Российский чиновник на службе в конце XVIII-первой половине XIX века*, „Человек” 1995, № 3, s. 121-139; № 4, s. 147-158; Д.А. Редин, *Административные структуры и бюрократия Урала в эпоху петровских реформ (западные уезды Сибирской губернии в 1711-1727 гг.)*, Jekaterynburg 2007; А.Н. Чистиков, *Партийно-государственная бюрократия Северо-Запада Советской России 1920-х годов*, Sankt Petersburg 2007; Б.Н. Чичерин, *Вопросы политики*, Moskwa 1903; i in.

всего изучаются институциональные аспекты местной власти, а также проблемы социальной стратификации крестьянства<sup>5</sup>. Вместе с тем в XIX–XX вв. в России государственное управление 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.

### **Бюрократия и господство: теоретические аспекты**

Бюрократизация – сложное явление, тесно связанное с профессионализацией государственного аппарата, формированием особой социальной группы – чиновничества, обладающей не только специфическими (управленческими) функциями, навыками и знаниями, но и властными полномочиями. Появление понятия «бюрократии» связывают с именем французского экономиста Винченца де Гурне (1712–1759), который в 1745 г. употребил его для обозначения формирующейся в обществе системы управления, основным элементом которой выступал чиновник, а инструментом – документ. Де Гурне использовал и другое слово – «бюромания» (*bureaumanie*), которым обозначался нерациональный способ осуществления власти<sup>6</sup>. Таким образом, понятия «бюрократия» и «чиновник» изначально имели негативные коннотации, были тесно связаны между собой, но все же не совпадали полностью. Представления о бюрократии включают в большей степени функциональные смыслы. Понятие «чиновник» отражает статусные, профессиональные черты определенного социального слоя, включенного в узком смысле в систему государственной службы, а в более широком современном понимании – в административные структуры вообще.

Макс Вебер первым подошел к пониманию бюрократии как кадрового ресурса системы управления. Он стал рассматривать с бюрократизацию с позиций рационализации управленческой деятельности, перевода ее в профессиональную, технологическую плоскость, побочными результатами чего стали такие негативные явления как дегуманизация, волокита, уклонение от принятия решений, выбор нерациональных решений в сочетании с коррупционными практиками, карьеризм и проч. Именно с ними в обыденном сознании соотносится представление о бюрократии.

---

<sup>5</sup> Patrz np.: С.Я. Бондаренко, Р.А. Малахов, Ю.А. Перебинос, *Провинциальное чиновничество на Европейском Севере России в 1918 – начале 1950-х гг.*, Wologda 2009; Л.В. Изюмова, *Колхозный социум 1930 – 1960-х гг.: социальная трансформация, идентификация и престиж*, „Известия Уральского государственного университета” 2008, № 59, s. 103-118; М.А. Безгин, Т.М. Димони, *Социальные классы в российской колхозно-совхозной деревне 1930 – 1980-х гг.*, „Социс” 2011, № 11, s. 90-102; В.Б. Безгин, *Крестьянская повседневность (традиции конца XIX – начала XX века)*, Moskwa - Tambow 2004; Л.И. Земцов, *Волостной суд в России 60-х – первой половины 70-х годов XIX века (по материалам Центрального Черноземья)*, Woronez 2002, i in.

<sup>6</sup> Patrz: К. Скупенски, *Влияние информационно-коммуникационных технологий на развитие бюрократии в современной Польше*, [w] *Документ. Архив. История. Современность. Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции*. Екатеринбург, 1-4 XI 2012 г., Jekaterynburg 2012, s. 45.

Одновременно происходит расширение социального наполнения понятия «бюрократии». Если первоначально его употребляли только в связи с правительственными учреждениями, то сейчас его используют при оценке системы управления любой организации, имеющей штат управленцев. В результате сегодня мы говорим о корпоративной, партийной, профсоюзной, научной, сельской бюрократии. Причем каждая из этих профессиональных подгрупп будет иметь как общие типичные, так и специфические черты<sup>7</sup>. К типичным чертам относится специализация и разделение управленческого труда; иерархическая структура власти, закреплённая в управленческой вертикали; регламентация труда, прав и обязанностей управленцев; обезличенность отношений в системе управления. В условиях отсутствия системы контроля бюрократии усиливаются такие негативные проявления как слепое следование инструкции; консерватизм; авторитаризм. Остановить дегуманизацию системы управления могут только *демократические механизмы*. Интересно, что практически все европейские буржуазные революции прошли под лозунгами борьбы с бюрократией, однако уничтожить бюрократическую систему не смогли: главным итогом всех социальных потрясений нового времени стало создание некоторых механизмов контроля над ней, но не более того.

Основным источником формирования бюрократии является государство и власть. Создание аппарата управления и выделение чиновников как особой социальной группы, реализующей властные функции, создает *необходимые* предпосылки для процессов бюрократизации, но *достаточными* они становятся только в условиях профессионализации управленческой деятельности и расширения источников рекрутирования бюрократии (не только за счет высших слоев общества – аристократии, дворянства, но и других социальных групп).

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). В XX в. бюрократизация достигает своего логического завершения и приобретает черты всеобщности, пронизывая все уровни управления и все организационные структуры, в том числе общественные, политические, творческие, промышленные, финансовые и проч.

Бюрократизация общества (по вертикали и горизонтали) и реализация концепта господства разворачивается как исторический процесс, включающий следующие стадии<sup>8</sup>:

- XVI – XVIII вв. – бюрократизация государственного центрального аппарата управления, которая в России получает

---

<sup>7</sup> Н. Латова, *Бюрократия*, URL: [http://www.krugosvet.ru/enc/gumanitarnye\\_nauki/sociologiya/BUUROKRATIYA.html](http://www.krugosvet.ru/enc/gumanitarnye_nauki/sociologiya/BUUROKRATIYA.html)

<sup>8</sup> Ramy chronologiczne właściwe dla Rosji [przyp.aut.].

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.

Выделенные этапы универсальны по содержанию и последовательности, но имеют в разных странах временные отличия, поскольку динамика бюрократизации конкретного общества зависит от темпов его развития, зрелости социально-экономических предпосылок и цивилизационных особенностей. В России бюрократизация получает развитие достаточно рано, уже на этапе формирования централизованного государства, и институционально оформляется в рамках приказной системы. На каждом этапе бюрократизация постепенно охватывает все новые общественные структуры, т. к. управление является базовой функцией любой организации.

Уровень бюрократизации находит свое отражение в изменении численности чиновников. Хотя имеющиеся в литературе сведения по этому вопросу весьма противоречивы, все же они дают основание говорить о постоянном росте бюрократии. По данным Б. Миронова в первой половине XIX в. количество государственных чиновников выросло более чем в 3 раза (с 0,6 чел. на одну тыс. населения до 2,0), затем следует относительное сокращение (до 1,6 чел. на одну тыс. населения в 1913 г.), хотя в абсолютных показателях их численность продолжала расти. По переписи 1897 г. в России (без Финляндии) с учетом внетабельного чиновничества насчитывалось 435 818 чел.<sup>9</sup> В 1913 году при населении в 155,4 миллиона человек на каждого из 575 тысяч предполагаемых чиновников приходилось 270 граждан России<sup>10</sup>.

Новый скачок численности чиновников наблюдается в советский период (1922 г. – 5, 2 чел. на одну тыс. населения; 1940 г. – 9,5; 1950 г. – 10,2; 1985 г. – 8,7)<sup>11</sup>. Постсоветская Россия дает нам пример абсолютного торжества бюрократии, не ограниченной никакими механизмами контроля. На сегодняшний день ее численность достигает 996 596 человек (не считая

---

<sup>9</sup> Е.С. Денисова, *Чиновничество: численность, материальное и правовое положение*, URL: <http://www.historichka.ru/works/chinovniki/>.

<sup>10</sup> Л. Писарькова, *Много ли чиновников было в России?*, „Отечественные записки“ [on line]. URL : <http://www.strana-oz.ru/2004/2/mnogo-li-chinovnikov-bylo-v-rossii#t14>.

<sup>11</sup> Б.Н. Миронов, *Социальная история России*, Sankt Petersburg 2003, t. 2, s. 203-204.

депутатов и сотрудников МВД, ФСБ и т.д.)<sup>12</sup>. По данным на 2010 г. в среднем на одну тысячу человек населения в РФ приходится 11,5 работников государственных органов и органов местного самоуправления<sup>13</sup>.

Положительная динамика численности чиновников характерна для любой страны – в этом видится объективная закономерность, связанная с усложнением системы управления, ее профессионализацией. Кроме того важным субъективным фактором роста численности управленцев является ее внутреннее стремление к воспроизводству и расширению. Однако рассматриваемая динамика – не линейная, она имеет циклический характер: выделяются периоды резкого роста аппарата управления, которые сменяются небольшим снижением численности чиновников, являющимся, как правило, результатом целенаправленных кампаний власти и поэтому непродолжительным.

Циклы бюрократизации в России тесно связаны с реформами государственного управления, отражающими колебания между коллегиальной (демократичной) и централизованной (авторитарной) моделью управления с общей тенденцией к укреплению управленческой вертикали, т. е. утверждению централизованной модели управления<sup>14</sup>. Возможно, она является наиболее подходящей для российской государственности, поскольку обеспечивает единство и управление огромной территорией. Но вместе с тем данная модель лишена защиты от негативных последствий бюрократизации, т. к. демократические механизмы контроля в ней отсутствуют, а административные – не работают. В результате формируется особый тип бюрократии, отличающийся гипертрофией всех сущностно-негативных характеристик, в том числе неэффективностью.

Каждая управленческая модель порождает свой тип бюрократии. А. В. Оболонский, рассматривая концепции бюрократии и ее исторические варианты, выделил четыре основных типа<sup>15</sup>: «веберовский» идеальный тип рациональной бюрократии; «марксовый» критический тип<sup>16</sup>; «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

---

<sup>12</sup> Сколько чиновников в России?, „Сколько-во.Ру“ Энциклопедия ответов на вопросы о числах [электронный сайт]. URL : <http://skolko-vo.ru/art/skolko-chinovnikov-v-rossii.html>.

<sup>13</sup> Ranking organów RF wedlyg liczby urzédników organów państwowych i samorządu terytorialnego na 10 tys. mieszkańców w 2010 r., URL : [http://vid1.rian.ru/ig/ratings/r\\_goswork.pdf](http://vid1.rian.ru/ig/ratings/r_goswork.pdf).

<sup>14</sup> Patrz szczegółowiej: Л.Н. Мазур, *Бюрократические циклы российской государственности в XVIII-XX вв. и эволюция системы делопроизводства*, „Делопроизводство” 2011, № 1, s.111- 117; № 2, s. 113-119, 215; L.M. Mazur, *Rozwój systemu kancelaryjnego w Rosji (XVIII-XX wiek) jako odbicie procesów biurokratyzacji społeczeństwa*, [w] *Dzieje biurokracji*, t. IV, red. A. Górak, K. Łatawiec, D. Magier, Lublin – Siedlce 2011, s. 63-79.

<sup>15</sup> Patrz szczegółowiej: А.В. Оболонский, *Бюрократия и государство: очерки, rozdz. 1: Бюрократия и бюрократизм (к теории вопроса)*, Moskwa 2007.

<sup>16</sup> Patrz więcej na temat analizy koncepcji Karla Marksa: В.П. Макаренко, *Анализ бюрократии классово-антагонистического общества в ранних работах Карла Маркса*, Rostow nad Donem 1985.

(философский подход). Другие два типа представляют собой исторические модели, связанные с определенной системой государственности – имперской или демократической. На них мы остановимся подробнее, т. к. они представляют методологическую ценность для понимания особенностей сельской бюрократии.

Бюрократия восточного или азиатского типа настолько тесно связана с системой государственного управления, что практически сливается с ней, приобретая неограниченную власть и влияние на общество. Система управления жестко структурирована по иерархическому принципу с преобладанием вертикальных связей. В такой системе возможны только административные механизмы контроля власти чиновников. В качестве классического примера восточной модели бюрократической власти обычно приводят императорский Китай с его многоуровневой структурой чиновничества, неограниченной властью над подданными, фактической бесконтрольностью и особой системой отбора чиновников на посты, аттестацией, а также развитой практикой наказаний. Верховная власть, используя административные рычаги, пытается ограничить произвол чиновников, но практически всегда проигрывает. Для азиатской модели характерен авторитарный тип чиновника/руководителя.

В отличие от восточной модели, западная бюрократия не сливается полностью с государственным аппаратом и правительством, хотя и имеет привилегированный статус. Главное отличие европейской модели – использование демократических механизмов контроля, что позволяет держать бюрократию в разумных и рациональных границах. Иерархическая система управления формирует не только вертикальные, но и горизонтальные отношения власти. Для данной модели господства характерно преобладание бюрократии рационального типа, близкого к веберовскому. Она отличается высоким уровнем профессионализации, разделением труда и эффективностью.

Развитие бюрократии в России шло в целом по восточному варианту. И для приказной системы управления, и для более поздней имперской системы (царской и советской) были свойственны такие черты, как полная зависимость нижестоящих от вышестоящих; опора на принцип личной преданности; безынициативность, т. к. в условиях жесткой вертикали власти более всего ценится исполнительность; коррупционность и склонность к злоупотреблениям; низкий уровень профессионализации. В российской чиновничьей среде всегда преобладали неформальные отношения, отсутствовала четкая специализация, ценилась преданность, а не компетентность. Хотя на протяжении XVIII–XX в. неоднократно предпринимались попытки привить на российскую почву европейскую бюрократическую модель, но они не увенчались успехом. В результате сложился промежуточный вариант: по форме (наличие коллегиальных органов и демократических институтов) соответствующий западным

образцам, но по содержанию – сохранивший восточные черты. В борьбе азиатской и европейской моделей власти в России постоянно побеждает ее восточная разновидность, лишенная ограничений не только демократического, но и традиционного характера (религия, национальная культура, традиции), что было свойственно классическим азиатским моделям.

### Топография бюрократии

При изучении российской бюрократии, следует учесть *топографические/пространственные особенности* ее эволюции. В России фактор пространства всегда играл большую роль, он наложил 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	Низкий уровень профессионализации и разделения труда	Отсутствие профессионализации, разделения труда, многофункциональность



	корпоративности, сословной замкнутости		
<b>Модели господства</b>	Зависимость от вышестоящих, административные механизмы контроля, авторитарная система управления. <b>Азиатская модель господства</b>	Зависимость от центра и от региональных элит, авторитарная система управления. <b>Традиционная азиатская модель господства.</b>	Зависимость от местного (деревенского) сообщества. <b>Демократическая модель господства</b> , основанная на признании традиционных ценностей и патриархальности.

Топография бюрократии позволяет выделить ареалы ее концентрации – это, прежде всего, столичные города, где она зародилась и где сила и влияние бюрократии максимальны, а концентрация приближается к критической массе, управлять которой очень сложно. Недаром одним из мероприятий Сталина была частая смена, высылка партийной, советской и хозяйственной номенклатуры в отдаленные районы, а часто – расстрел. Репрессии стали одним из наиболее эффективных механизмов контроля советской бюрократии в условиях отсутствия демократии. Отличие столичной бюрократии состоит в том, что для нее характерен высокий удельный вес высших чинов. По данным Л. Ф. Писарьковой в 1832 г. в столице было 13 528 чиновников и канцеляристов, из них низшие чины (9–14-го класса) составляли 54 %, а канцелярские служители – 25 %<sup>17</sup>, т.е. удельный вес средних и высших чинов в составе столичной бюрократии составлял 21 %. Думается, что подобная структура вполне типична и для более позднего времени.

Далее выделяются провинциальные города – административные центры, где ряды бюрократии рекрутируются за счет столичной и местной элиты (она занимает высшие посты: так центральная власть пытается контролировать местную), а также разночинцев, в том числе хозяев/руководителей промышленных, торговых организаций и учреждений. Для провинциальной бюрократии характерна внутренняя дифференцированность, возникающая под воздействием разновекторных сил влияния: 1 – чиновники, занимающие высшие посты в местной администрации (губернаторы, председатели казенных палат, председатели палат уголовного и гражданского суда), тяготеют в социальном и карьерном отношении к столичной бюрократии; 2 – чиновники среднего и нижнего уровня управления ориентированы на местные элиты (торговую и промышленную), которая контролирует финансовые потоки. В этих условиях чиновничество часто «переходит на службу» хозяев города, переставая

<sup>17</sup> Л. Писарькова, *Российский чиновник на службе в конце XVIII - первой половине XIX века*, URL: [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/History/Article/Pisar\\_RossChin.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/History/Article/Pisar_RossChin.php).

соблюдать государственные интересы. Структура провинциального чиновничества отличается от столичного в сторону уменьшения доли чиновников среднего и высшего рангов (около 90% принадлежали к низшим чинам и канцеляристам)<sup>18</sup>.

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 в XX веке 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.

Рассмотрим основные черты сельской бюрократии в России и особенности ее эволюции.

### **I этап эволюции сельской бюрократии в России: вторая половина XIX – начало XX в.**

Крестьянское самоуправление в России зародилось очень давно: упоминание отдельных его элементов встречается в документах XVI–XVII в., в частности земские старосты отмечены в именном указе 1661 г. царя Алексея Михайловича<sup>19</sup>. Активный процесс строительства местного управления наблюдается в XVIII в., но все мероприятия власти в то время так и не завершились созданием какой-либо унифицированной модели управления. Только в ходе реформ 1837–1841 гг., реализованных графом П. Д. Киселевым в соответствии с «Учреждениями сельского управления» (1838)<sup>20</sup> государственные крестьяне с учетом поселенческой структуры были организованы в сельские общества (не более 1 500 ревизских душ) и была

---

<sup>18</sup> Tamże.

<sup>19</sup> Patrz szczegółowo: С. Г. Алексеев, *Местное самоуправление русских крестьян, XVIII – XIX вв.*, Sankt Petersburg - Moskwa 1902, s. 99.

<sup>20</sup> Учреждения сельского управления - ПСЗ РИ, собр. 2-е, Sankt Petersburg 1839, t. XIII (dział I), № 11189, s. 602 – 653.

сформирована система сельского самоуправления, которая включала сельский сход, сельского старшину и старост, а также сельскую расправу. Эта структура стала основой для организации земского самоуправления. В целом реформирование системы сельского управления завершилось к 1889 г., когда был введен институт земских начальников, включивший ее в управленческую вертикаль.

Сложившаяся имперская система сельского управления включала три уровня (уездный, волостной, общинный), на каждом из которых создавались свои органы управления, они формировались по смешанному административно-выборному принципу. На уездном уровне сельское управление было представлено уездным съездом, земским начальником и становым приставом. Волостной уровень включал аналогичные структуры (волостной сход, волостного старшину, волостное правление, писаря, урядника, волостной суд). На низовом уровне к органам управления относились: сельский сход и выборные должностные лица (сельский староста, сборщик податей, смотритель магазина, сотские, десятские и др.).

Особенностью созданной во второй половине XIX в. системы сельской власти было сочетание традиционных и инновационных форм управления и контроля, позволявших достаточно эффективно решать проблемы землепользования, обеспечения порядка, налогообложения и проч. Для нее была характерна интегрированность органов управления различных уровней, совмещение функций административной, полицейской и судебной власти, концентрация властных полномочий в руках определенных должностных лиц, прежде всего земского участкового начальника, волостного старшины и сельского старосты. Именно они составляли костяк сельской бюрократии, их дополняли полицейские чины – становой пристав и урядник, которые хоть и не относились к местному самоуправлению, но были олицетворением государства: им непосредственно подчинялись сотские и десятские. Урядник считался на подведомственном участке «хозяином», хотя чин имел весьма скромный.

Особое место в структуре сельского управления занимали сельский староста и волостной старшина, они были основной исполнительной властью на уровне общины и волости, выполняя не только административные, но и полицейские, судебные, фискальные и прочие функции. Они получали жалование за свою службу, которое, однако, не компенсировало потерь от хозяйственной деятельности, поэтому крестьяне шли на эту работу неохотно, особенно на должность сельского старосты. Их деятельность находилась под двойным контролем: вышестоящей администрации и крестьянского сообщества, что заставляло лавировать, учитывать интересы той и другой стороны<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Patrz szczegółowo: В.Б. Безгин, *Крестьянская повседневность (традиции конца XIX – начала XX века)*, Moskwa - Tambow 2004, s. 420–445.

Все волостное делопроизводство, в том числе судебное, находилось в руках писаря, который назначался земским начальником из грамотных жителей и получал небольшое жалование. Он вел десятки книг по волостному правлению, готовил решения волостного суда и нередко был единственным грамотным человеком, от которого зависело составление бумаг, прошений, учет доходов и расходов, а также прочих документов. Это делало его, по выражению В. Б. Безгина, «главным лицом в деревне», которое часто подчиняло себе не только старшину, но и волостной суд<sup>22</sup>. По данным на 1893 г. в 46 губерниях Российской империи насчитывалось 107 815 сельских обществ и 9 573 волости, что позволяет приблизительно определить численность волостных старшин и сельских старост – 117 388 человек, если учесть еще волостных писарей, то в расчете на 1000 населения сельских обществ приходилось 2 должностных лица из числа сельской бюрократии<sup>23</sup>.

Высшим чином в системе сельского управления в большинстве губерний Российской империи был земский начальник, который концентрировал в своих руках административную и частично судебную власть. Земские начальники заменили мировых посредников, а также неперенных членов уездных по крестьянским делам присутствий и мировых судей. Он утверждался министром внутренних дел по представлению губернатора и находился в подчинении уездного съезда и губернского присутствия. Главная задача земского начальника – наблюдать, контролировать правильность выполнения установлений власти. В этом плане земский начальник находился над сельским сообществом и не зависел от него, что уже само по себе свидетельствовало о бюрократической природе данной должности. Земский начальник действовал на основании «Положения об установлениях, заведывающих крестьянскими делами» 1889 г., в ходе аграрной реформы 1906 г. его полномочия в вопросах землепользования были расширены<sup>24</sup>.

Введение должности земского начальника в исторической литературе оценивается чаще всего в контексте контрреформ, ограничивших либеральные завоевания 1860–870-х гг., но с точки зрения закономерностей развития господствовавшей управленческой модели, оно было вполне логичным, оправданным и закономерным. Все либеральные реформы второй половины XIX в. разворачивались в рамках централизованной министерской системы управления, которая изначально ограничивала возможность демократизации отношений власти.

Таким образом, если обобщить итоги бюрократизации сельской местности в пореформенной России, то они характеризуются незавершенностью и заметными отличиями от системы управления

---

<sup>22</sup> Tamże, s. 445.

<sup>23</sup> Wyliczenia na podstawie: *Сельское общество*, [hasło w] *Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона* [on line]. URL : [http://ru.wikisource.org/wiki/ЭСБЕ/Сельское\\_общество](http://ru.wikisource.org/wiki/ЭСБЕ/Сельское_общество).

<sup>24</sup> См.: Н.М. Коркунова, *Русское государственное право*, Sankt Petersburg 1909. Гл. III. § 35: *Сельское состояние*, URL : <http://istmat.info/node/25204>.

губернского и центрального уровня. Прежде всего, для сельского управления характерно отсутствие разделения функций и, как следствие, специализации труда и профессионализации – особенность, сохранившаяся и в советский период. Кроме того в сельском управлении сложился свой механизм рекрутирования: выборный – для общинного, волостного и частично уездного уровня и административный (назначение) – для исполнительных органов уездного уровня.

Такой механизм способствовал формированию особой системы контроля: сельская администрация контролировалась и сверху (губернской властью), и снизу (была подотчетна сельскому сообществу). Наличие демократических процедур в определенной степени ограничивало власть бюрократии и способствовало реализации разных моделей господства (азиатской, патриархальной и демократической) в зависимости от местных условий. При общей тенденции к жесткому контролю местного самоуправления со стороны власти, в сельской местности сохранились сильные позиции сельского сообщества.

Противоречивый характер сельской власти неоднократно подчеркивался исследователями, отмечавшими наличие авторитарных и традиционно-демократических начал во взаимоотношениях власти и сельского общества<sup>25</sup>. Оценка характера этого явления могла различаться (от прогрессивной до отсталой), но в любом случае она указывает на специфику сельского управления, его отличие от управленческих структур регионального и центрального уровней. Следует также отметить включенность представителей сельской власти в сельское сообщество в экономическом и социальном отношении, что тормозило процессы отчуждения низовой системы управления от общества и ее бюрократизацию.

#### **II этап эволюции сельской бюрократии в России: 1917–1991 гг.**

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 реставрирована ее советская разновидность – номенклатура. Она рекрутировалась преимущественно из социальных низов, обладающих низким уровнем образования, особыми ментальными характеристиками (преобладание традиционалистского и революционного типов сознания<sup>26</sup>), что способствовало усилению азиатских черт бюрократической модели господства.

---

<sup>25</sup> Patrz np.: С.Г. Алексеев, *Местное самоуправление русских крестьян, XVIII – XIX вв.*, Sankt Petersburg - Moskwa 1902.

<sup>26</sup> Patrz szczegółowo: О.С. Поршнева, *Менталитет и социальное поведение рабочих, крестьян и солдат в России в период Первой мировой войны (1914 – март 1918 г.)*, Jekaterynburg 2000

Во второй половине XX в. номенклатура превратилась в господствующий класс, контролируя не только власть, но и все стороны общественной жизни – экономику, культуру, образование и проч., чему способствовало тотальное огосударствление. Карьера номенклатурного работника зависела от его политических заслуг, лояльности, но не от образования, профессионализма или деловых качеств. На низовом уровне номенклатура включала всех секретарей партийных и комсомольских районных организаций, заведующих отделами райкомов, а также председателей райисполкомов, заведующих отделами, руководителей сельскохозяйственных предприятий. Помимо них формируется мощный слой советских чиновников – работников аппарата, которые и определяли облик советской бюрократии.

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 самоуправления<sup>27</sup>. Параллельно сформировалась политическая система управления (партийные, комсомольские 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.

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, т. к. все основные кандидатуры на руководящие посты проходили обязательное согласование в вышестоящих советских и партийных органах. Кроме того, советская система управления была основана на принципе демократического централизма, который предполагал: 1) руководство и контроль деятельности нижестоящих органов власти вышестоящими вплоть до отмены принимаемых ими решений; 2) обязательность решений вышестоящих для низовых

---

<sup>27</sup> Patrз: В.Б. Безгин, *Крестьянская община и сельсовет в 1920-е годы*, „Проблемы общества и политики“ № 2 (2013), s. 119 – 160. URL : [http://e-notabene.ru/pr/article\\_403.html](http://e-notabene.ru/pr/article_403.html).

структур власти; 3) подотчетность нижестоящих советов вышестоящим, и формировал жесткую управленческую вертикаль.

Административно-организационное оформление сельской власти началось почти сразу после Октябрьского переворота, когда на основании постановления Совнаркома от 24 декабря 1917 г. «Об органах местного самоуправления» были ликвидированы волостные исполкомы и волостные земские управы, созданные Временным правительством вместо органов земского самоуправления. Новая система получила отражение в Конституции РСФСР 1918 г. и в ряде законодательных актов<sup>28</sup>. Местные советы объявлялись органами власти и управления, действующими в пределах административно-территориальных единиц. Сфера влияния местной власти ограничивались вопросами местного значения, а главная их задача виделась в обеспечении реализации законов центральной власти и решений партийных органов и советов более высокого уровня. Советы соединяли в себе на местном уровне законодательную, контрольную и распорядительно-исполнительную власть и, в свою очередь, контролировались партийными органами. Местные советы (областные, городские, районные, поселковые, сельские) избирались гражданами на основе действующего избирательного права (с 1936 г. – всеобщего, прямого, тайного) первоначально на 1, а потом 2 и 2,5 года<sup>29</sup>. Для обеспечения текущего руководства на первой сессии выбирался исполнительный комитет (исполком), председатель, заместители председателя совета.

Система сельского управления включала местные советы 2-х уровней – районные и поселковые/сельские. Управление сельской местностью сосредотачивали в своих руках районные советы, делегируя некоторые функции, прежде всего исполнительные, низовым органам – сельским советам. Численность депутатов райсовета составляла от 200 до 300 человек. Он 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, сельскохозяйственный и проч. Каждый отдел отвечал за определенное направление работы, в его составе работали специалисты и уполномоченные, главной функцией которых был контроль выполнения распоряжений райсовета.

---

<sup>28</sup> Положение ВЦИК «О сельских Советах» от 15 февраля 1920 года, [opublikowano w] «Известия» ВЦИК, № 34, URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=16870>; «Положение о сельских Советах», утверждённое ВЦИК 26 января 1922 года; «Положение о сельских Советах» от 16 октября 1924 года и др.

<sup>29</sup> Zgodnie z Konstytucją RSFSR z 1978 r. kadencję lokalnych rad zwiększono do 2,5 r.

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. Исполкому совета подчинялись местные районные отделы внутренних дел, здравоохранения, соцобеспечения, народного образования, финансов, комитет народного контроля и т. д. Под контролем советов находились так же народные суды<sup>30</sup>.

В условиях советского режима вся власть в районе была сосредоточена в руках не советских, а партийных органов. Формирование системы партийных органов происходило следующим образом: на районной партийной конференции выбирался районный партийный комитет; райком избирал бюро, состоящее из секретарей и членов, которые отвечали за текущую работу. Возглавлял бюро и, соответственно, районный комитет первый секретарь, обладающий большими властными полномочиями. Он был фактически хозяином района. Для обеспечения работы бюро и райкома формировался аппарат, включающий отраслевые отделы, в задачи которых входила работа с партийными организациями предприятий и учреждений района и контроль за руководителями этих предприятий. Средний состав аппарата сельского райкома партии насчитывал примерно 20 человек<sup>31</sup>.

В составе отделов райкома самой массовой должностью (невыборной) были инструкторы, они осуществляли непосредственные контакты с первичными организациями. Так, например, инструкторам сельскохозяйственных отделов приходилось иногда месяцами жить в приписанных к ним колхозах, чтобы следить за выполнением и перевыполнением всех планов и руководящих указаний, в том числе о сроках посевов, сроках уборки, заготовках, проведении различных хозяйственных и идеологических компаний и т.д.

В социальном отношении эти две категории советских чиновников – *инструкторы райкома и уполномоченные райисполкома* составляли низовой бюрократический аппарат новой системы управления, рекрутирующийся из рабочих, служащих, колхозников. В отличие от имперской модели, они,

---

<sup>30</sup> Zgodnie z „Положением о судостроительстве РСФСР” z 1922 r. stanowisko sędziego ludowego stało się wybieralne, ale aż do 1936 r. sędziowie wybierani byli przez Rady wyższego stopnia. Od 1936 r. sędziów Sądu Najwyższego ZSRS, związkowych, autonomicznych republik, krajowych, obwodowych i równych im sądów, wybierały adekwatne Rady na 5 lat. Sędziowie Ludowi (miejscy) byli wybierani przez obywateli na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego, w głosowaniu tajnym na 3 lata (a od 1977 r. – na lat 5) pod warunkiem uzgodnienia kandydatur z sowiickimi i partyjnymi organami wyższych szczebli. Zgodnie z prawem ZSRS «Об изменении и дополнении Конституции (Основного Закона) СССР» z 1 grudnia 1988 r. sędziów ludowych znów zaczęła wybierać nie ludność a rady deputatów wyższego szczebla, na lat 10. Patrz: *Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик* (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.), rozdz. IX: *Суд и прокуратора*, URL : [http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red\\_1936/3958677/chapter/9/#1900](http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958677/chapter/9/#1900).

<sup>31</sup> М. Восленский, *Номенклатура*, Moskwa 199, s. 151.



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.

В сталинский период, когда система контроля приобрела всеобщий характер, в колхозах постоянно находилось несколько 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.<sup>32</sup>), но они оказывались малоэффективными.

Таким образом, районный уровень местной власти имел двойную структуру и включал райсовет, райисполком, райком ВКП(Б)/КПСС. Руководящая роль партии была официально закреплена Конституцией 1977 г., но было бы неверно считать, что партийные органы дублировали советские, скорее они были стратегическим распорядительным центром управления, а советские – исполнительным.

Структура сельского управления в советский период, помимо районного звена, включала еще низовой сельский уровень управления (см. табл. 3), который состоял из сельсовета и административно-управленческого аппарата колхозов, совхозов, МТС. Сельсоветы представляли собой выборный орган (1 депутат на 100 человек населения, позднее – на 200), избираемый сроком на 2 года. Сессии сельского совета проходили не реже 1 раза в месяц. Для выполнения текущей работы формировался исполнительный комитет из председателя, его заместителя, секретаря и членов. В небольших поселениях исполнительный комитет мог отсутствовать и все необходимые функции выполнял только председатель, заместитель и секретарь<sup>33</sup>. При сельсовете избиралась ревизионная комиссия, а также создавались отделы (секции): сельскохозяйственная, культурно-просветительская, здравоохранения, финансово-налоговая, местного хозяйства и благоустройства, торгово-кооперативная<sup>34</sup>.

Задачи сельсоветов и их председателей были обширными. Они выполняли административные, фискальные функции, вели статистический и

---

<sup>32</sup> Постановление от 19 сентября 1946 г. N 2157 «О мерах по ликвидации нарушений Устава сельскохозяйственной артели в колхозах» [on line]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=7894>.

<sup>33</sup> Конституция СССР (Утверждена Постановлением VIII Чрезвычайного Съезда Советов СССР от 05.12.1936 г.). Глава VIII. URL : <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1936.htm>.

<sup>34</sup> Постановление СНК РСФСР от 21 марта 1927 года «О постоянных комиссиях (секциях) при районных и волостных исполнительных комитетах и сельских Советах. URL : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=20012>

военный учет, руководили местным хозяйственным и культурным строительством, формировали местный бюджет. Исполнительные органы сельсоветов были подотчетны как Совету, их избравшему, так и исполнительному органу вышестоящего совета депутатов. Отсутствие финансовой самостоятельности и постоянный дефицит бюджета ставило сельсовет в зависимое положение и от районных органов власти, и от председателей колхозов или директоров совхозов. В результате низовой орган государственной власти (сельсовет) имел очень шаткие позиции в сельском социуме, находясь между различными административными и хозяйственными центрами влияния, а также сельским обществом. Тем не менее, на низовом уровне управления сохранялись некоторые демократические механизмы контроля сельской власти, что снижало степень бюрократизации этих структур.

Общую численность сельских чиновников определить затруднительно, т.к. отсутствовала единая практика учета: советские, партийные, профсоюзные, комсомольские органы имели самостоятельные системы учета. По приближенным оценкам М. Восленского численность *номенклатурных* работников в СССР по данным переписей 1959 и 1970 гг. составляло примерно 750 тыс. человек, в том числе нижнее звено партийных, комсомольских, профсоюзных и прочих руководящих работников (районный и городской уровень) составляло в 1959 г. – 152 618 и в 1970 г. – 145 248 человек. Свыше 30 тыс. человек составили руководители предприятий промышленности, строительства, транспорта, связи, сельского хозяйства<sup>35</sup>. Эти цифры не учитывают численность низового аппарата – уполномоченных и инструкторов отделов, которые не входили в номенклатуру и численность которых была в десятки раз больше, чем номенклатурных работников. Что касается советского аппарата, то его численность можно определить, ориентируясь на структуру административно-территориального деления. Так, например, в 1962 г. число сельских районов в СССР составило 3 421, сельских советов – 40 777. Это позволяет оценить численность председателей соответствующих советов и примерную численность их аппарата: 190 751 человек<sup>36</sup>.

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 особую власть и положение в сельском сообществе, а также важность делегируемых им административно-управленческих функций<sup>37</sup>. Здесь возникает вопрос, насколько возможно руководителей сельскохозяйственных предприятий относить к категории чиновников? Думается, что можно, поскольку, во-

---

<sup>35</sup> М. Восленский, *Номенклатура*, Moskwa 1991, s. 151-152.

<sup>36</sup> Wyliczone na podstawie: *Советы*, [hasło w] *Советская историческая энциклопедия*, URL : <http://dic.academic.ru/dic.nsf/sie/16395/>.

<sup>37</sup> Patrz: М.А. Безнин, Т.М. Димони, *Социальные класс в российской колхозно-совхозной деревне 1930 – 1980-х гг.*, „Социологические исследования” 2011, № 11, s. 90-101.

первых, они входили в состав номенклатуры; во-вторых, вся аграрная сфера находилась под жестким контролем и управлением 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. По мнению М. Н. Глумной, этот процесс начинается уже в 1930-е гг., а к 1980-м годам достигает своего логического завершения, превращая председателей, бригадиров, заведующих ферм и прочих руководителей колхозной жизни в профессиональных менеджеров.

Одной из центральных фигур российской деревни 1930–1980-х гг. был председатель колхоза – руководитель, от которого зависела не только судьба колхоза и колхозников, их доходы и уровень жизни, но и развитие инфраструктуры села, поскольку строительство дорог, школ, клубов, больниц и прочих социальных объектов, на которое у сельсовета не было средств, ложилось на плечи колхоза. На председателя возлагалась персональная ответственность за выполнение производственных планов, сдачу сельхозпродуктов, выплату налогов и т. п.

Управление колхозом опиралось на принцип колхозной демократии, в соответствии с которым общее собрание имело статус высшего органа управления. Оно избирало председателя колхоза и правление (исполнительный орган). Однако, на практике эти демократические процедуры существенно трансформировались: кандидатура председателя колхоза вначале утверждалась на уровне райисполкома и райкома, а затем уже проводились выборы на общем собрании колхозников, т. е. фактически председатель – это был государственный чиновник, поскольку в большинстве случаев выборы носили формальный характер. Вместе с тем можно привести множество примеров, когда общее собрание не соглашалось с предложенными кандидатурами и выдвигало своего председателя<sup>38</sup>. Это позволяет говорить о сохранении элементов демократии, которые, однако, имели тенденцию к сокращению, особенно в условиях укрупнения колхозов в 1950-е гг. В отличие от всех других руководящих работников (директоров совхозов, МТС), он был выборным лицом, подотчетным общему собранию колхозников.

Колхозная верхушка обладала значительным властным ресурсом по отношению к рядовым колхозникам. Это проявлялось при распределении колхозных работ и должностей, при организации трудовой и гужевой повинностей на лесозаготовках, при записи трудовых, при распределении денежных и натуральных авансов, в штрафных санкциях. Довольно часто

---

<sup>38</sup> Patz пр.: Л.Н. Мазур, *Некоторые проблемы состояния колхозной демократии в первые послевоенные годы (на материалах Свердловской области)*, [w] *Социальная активность труженников уральской советской деревни*, Swierdlowski 1990, s. 72-85.

руководители колхозов демонстрировали авторитарный стиль руководства, принимали решения по важнейшим производственным вопросам единолично<sup>39</sup>. Изучая эволюцию правового и реального статуса председателей, Димони Т. М. и Безнин М. А. отмечали, что на протяжении второй половины XX в. шло постепенное расширение полномочий председателей, росла их независимость от общего собрания и правления, что свидетельствовало о усилении бюрократизации<sup>40</sup>.

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, так как имели паспорт, получали гарантированную зарплату и т.д. Председателей колхозов в РСФСР в 1932 г. насчитывалось более 150 тыс. человек, в 1987 г. – 12 тыс. человек. 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. человек, в 1987 г. – почти 13 тыс.<sup>41</sup>

Таким образом, за годы советской власти сложился достаточно мощный слой сельской бюрократии, который отличался от имперской модели по своим социальным характеристикам и численности. 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, заведующие отделами, 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;

---

<sup>39</sup> Л.В. Изюмова, *Колхозный социум 1930 – 1960-х гг.: социальная трансформация, идентификация и престиж*, „Известия Уральского государственного университета“ 2008, № 59, s. 103-118.

<sup>40</sup> Patrz szczegółowo: М.А. Безнин, Т.М. Димони, *Протобуржуазия в сельском хозяйстве России 1930-1980-х годов (новый подход к социальной истории российской деревни)*, Wologda 2008.

<sup>41</sup> М.Н. Глумная, *К характеристике колхозного социума 1930-х годов (на материалах Европейского Севера России)*, [w] *XX век и сельская Россия. Российские и японские исследователи в проекте «История российского крестьянства в XX веке»*, Tokio 2005, s. 268.

➤ 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.<sup>42</sup> 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 образованием<sup>43</sup>. 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 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,

---

<sup>42</sup> Н. В. Ершков, *Двадцатипятидесятитысячники*, [haslo w] *Советская историческая энциклопедия*, red. Е. М. Жуков, Moskwa 1973–1982, URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/sie/5173/ДВАДЦАТИПЯТИТЯСЯЧНИКИ>.

<sup>43</sup> *Тридцатитысячники*, [haslo w] *Большая советская энциклопедия*, URL: <http://bse.sci-lib.com/article112135.html>.

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.

### **III этап эволюции сельской бюрократии в России: 1991–2012 гг.**

Новый этап российской истории, связанный со сломом советской системы и складыванием новых форм государственности, наложил свой отпечаток на процессы бюрократизации сельской власти. Среди наиболее значимых факторов, повлиявших на трансформацию сельского управления, можно выделить следующие: во-первых, реформу местного управления, связанную с возрождением самоуправления; во-вторых, реализацию принципа разделения ветвей власти (законодательной, исполнительной, судебной); в-третьих, урбанизацию сельской местности, способствовавшую унификации моделей господства и стиранию различий между городом и селом, сельской и провинциальной бюрократией. С включением сельской местности в урбанизованное пространство здесь начинают работать схемы функционирования (в том числе власти), близкие к городскому варианту.

Реформа местной власти началась в 1991 г. с принятия Закона о местном самоуправлении, действовавшим до 2003 г.<sup>44</sup> Он заложил основы новой структуры власти, обладающей самостоятельностью в решении вопросов местного значения. В 2003 г. начался переход на муниципальные принципы, в соответствии с которыми были созданы новые административные единицы – муниципальные образования (сельское поселение, город, район, внутригородские районы) и органы самоуправления. В сельской местности в качестве основных административных единиц были выделены муниципальный район (несколько городских и/или сельских поселений) и сельское поселение (один или несколько сельских населенных пунктов).

---

<sup>44</sup> Закон РФ от 6 июля 1991 г. N 1550-I «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (с изменениями от 24 июня, 22 октября 1992 г., 28 апреля, 22 декабря 1993 г., 28 августа 1995 г., 18 июня 2001 г., 21 марта 2002 г., 8 декабря 2003 г.). URL: [http://siso.ru/component/option,com\\_docman/task,cat\\_view/gid,152/limit,20/limitstart,20/order,name/dir,ASC/](http://siso.ru/component/option,com_docman/task,cat_view/gid,152/limit,20/limitstart,20/order,name/dir,ASC/)

Структура местного самоуправления стала более вариативной. Она определяется уставом муниципального образования и включает представительный орган муниципального образования, главу муниципального образования, местную администрацию, контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления<sup>45</sup>. В качестве базовых принципов формирования новой муниципальной системы были заявлены такие как компетентность, профессионализм, публичность (доступность информации о деятельности муниципальных служащих), взаимодействие с общественными объединениями и гражданами, а также ответственность за неисполнение своих обязанностей<sup>46</sup>.

Реализация закона о муниципальной службе свидетельствует об изменении отношения к исполнению властных функций в обществе и формировании нового имиджа власти. На деле, однако, все не так просто, поскольку прошлый исторический опыт воспроизводится на новом уровне с прежними проблемами. Муниципальная власть, несмотря на реализацию принципов выборности, представляет собой вполне бюрократическую структуру, поскольку вся полнота власти сосредоточена в руках главы местной администрации, имеющего очень широкие полномочия, в т. ч. связанные с распоряжением муниципальной собственностью, проведением самостоятельной налоговой политики и проч. Это создает предпосылки для злоупотреблений, коррупции и других негативных проявлений. С 2007 г. был введен новый порядок назначения глав администраций по конкурсу, который пока не отменяет выборный принцип, но существенно его ограничивает. Муниципальные органы, решая вопросы местного значения, находятся под контролем региональной власти. Она использует как административные, так и финансовые рычаги давления, поскольку местный бюджет формируется частично за счет местных сборов и налогов, частично за счет бюджета вышестоящих органов муниципального управления.

Для небольших поселений ситуация осложняется еще тем, что все законодательные и исполнительные функции сельской власти сосредоточены в руках главы сельской администрации и его заместителя, что способствует усилению бюрократизации местного управления и отчуждению его от общества.

В целом проведение реформы государственной и муниципальной службы в РФ объективно способствует росту управленческого аппарата и в центре, и на местах. В государственных органах, органах местного самоуправления Российской Федерации и избирательных комиссиях муниципальных образований в 2000 г. насчитывалось 1061,8 тыс. чел., а в 2011 г.

---

<sup>45</sup> Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (закон о МСУ) от 06.10.2003 N 131-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57\\_4.html](http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_4.html).

<sup>46</sup> ФЗ от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 03.05.2011) "О муниципальной службе в РФ» (ст.4) [on line]. URL : <http://zakonprost.ru/zakony/o-municipalnoj-sluzhbe/statja-4/>

– 1603,7, в т. ч. в органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований, соответственно, 448,0 и 501,9 тыс. человек; в представительных органах (депутатов) – 3,1 тыс. и 15, 3 тыс., а в местных администрациях (исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований) – 444,9 тыс. и 483, 5 тыс. человек<sup>47</sup>.

В конце 2012 г. в регионах РФ насчитывалось в общей сложности 323 757 человек работников местного самоуправления с исполнительно-распорядительными функциями<sup>48</sup>. Среди основных проблем муниципальной службы эксперты отмечают рост численности тех, чье профессиональное образование не соответствует требованиям квалификации по должности; сложности обновления, омоложения кадров, их преемственности; коррупция чиновников. Таким образом, в своей основе новая муниципальная власть сохранила те же проблемы, которые были свойственны советской системе местного управления и пока они не преодолены, поскольку сохранились условия и предпосылки (прежде всего, в центральном аппарате) формирования модели господства, тяготеющей к восточному/азиатскому типу.

Особенностью нового этапа развития сельской власти является заметная унификация низовых и региональных структур управления по социальному составу, а также по технологиям работы и степени зависимости от сельского общества. Сельский чиновник, включенный в управленческую вертикаль и полностью зависящий от вышестоящих административных органов, становится более свободным от сельского общества, поскольку утрачиваются традиционные механизмы контроля, а демократические так и не начинают работать. Обособление сельской власти от местного населения становится все более очевидным, свидетельствуя о том, что специфика сельской местности (топографический аспект) перестает играть заметную роль в стратификации чиновников: сельская бюрократия сливается с провинциальной и уже не претендует на типологическое своеобразие.

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

---

<sup>47</sup> Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления по ветвям власти и уровням управления, [on line]. URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b12\\_11/IssWWW.exe/Stg/d1/02-04.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_11/IssWWW.exe/Stg/d1/02-04.htm).

<sup>48</sup> О численности и оплате труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне в I полугодии 2012 года, [on line] URL: [http://www.gks.ru/bgd/free/b04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d04/194.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d04/194.htm).



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.

Streszczenie

Ludmiła Nikolajewna Mazur

### **Powstanie i ewolucja biurokracji wiejskiej w Rosji od 1 poł. XIX w. do końca wieku XX-go.**

Biurokratyzacja, jako proces stopniowo rozprzestrzeniający się w terenie i czasie ogarniał wszystkie poziomy organizacji społeczeństwa. Możemy wyodrębnić następujące etapy rozwoju biurokratyzacji: - państwowego centralnego aparatu zarządzania (XVI - XVIII wiek); - system terenowej administracji w tym także terenów wiejskich (XIX wiek); - instytucji, organizacji, przedsiębiorstw, to jest najniższych komórek społeczeństwa i jego społeczno-ekonomicznego systemu (XX wiek). Najmniejszą koncentrację biurokracji zauważa się na terenach wiejskich. Wiejska biurokracja pojawia się w Rosji wraz z przeprowadzeniem reformy ziemskiej. W okresie przed-sowieckim do grupy osób (biurokracji) obdarzonych funkcjami administracyjnymi w ramach samorządu terenowego można zaliczyć: naczelnik ziemski, starosta wiejski, pisarz, starszyna wołostny i in. W okresie sowieckim biurokratyzacja wybucha z nową siłą i objęła wieś, ale dopiero w l. 30-ych - wraz z kolektywizacją i zakładaniem sowchozów. Wiejska biurokracja okresu sowieckiego jedynie częściowo opierała się na nomenklaturze (poziom przewodniczących i dyrektorów), pozostałe stanowiska zaliczały się do niższych kręgów administracyjno-zarządczego aparatu. Ogólnie proces biurokratyzacji władz wiejskich pozostał niezakończonym.

Summary

Ludmila Nikolaevna Mazur

### **Origin and evolution of the rural bureaucracy in Russia since the 2-nd half Nineteenth century to the end of the twentieth century**

Bureaucratization as the process unfolds sequentially in space and time, covering all levels of the organization of society. The following stages of development: - the state central administrative (XVI-XVIII centuries.) - a local management system, including in the countryside (XIX c.) - Institutions, organizations, enterprises, ie grassroots structures of society and its socio-economic system (XX c.). The lowest concentration of bureaucracy seen in rural areas. Rural bureaucracy appears in Russia, together with conducting reforms of the *Zemstvo*. In the pre-Soviet period, it included a group of persons having administrative functions within local government - is *Zemsky Nachalnyk*, the village elder, clerk, rural municipality, etc. In the Soviet era bureaucracy with a new force swept the Russian countryside, but only with 1930's - in the conditions construction collectivization and state farms. Rural bureaucracy of the Soviet period only partially relied on the principle of nomenclature (level of chairmen and directors), other positions belonged to the lower levels of administrative and managerial staff. The whole process of bureaucratization rural authorities remained unfinished.