

© 2012 г. О.А. Плехова

УДК 342

**РЕФОРМЫ Л.И. БРЕЖНЕВА И УКРЕПЛЕНИЕ ВЫСШЕЙ
СОВЕТСКОЙ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЮРОКРАТИИ
В ПЕРИОД 1964–1983 ГГ.**

В октябре 1964 г. на заседании Пленума ЦК КПСС был освобожден от должности первого секретаря ЦК КПСС Н.С. Хрущев. Первым секретарем ЦК КПСС становится Л.И. Брежнев. Время правления Л.И. Брежнева можно охарактеризовать как новый этап политического и социально–экономического развития СССР. В это время происходят такие внешнеполитические события как подавление организацией Варшавского Договора чехословацкой революции, обострение отношений СССР с Китаем, усиление напряженности в отношениях СССР с США в связи с американской агрессией во Вьетнаме. Эти события послужили толчком для укрепления обороноспособности, централизованного управления и усиления борьбы с попытками неофициального толкования социалистической идеологии, в том числе в сфере управления. Изменения произошли и в социально–экономической сфере, ставшие определенным рубежом развития общества. Наступил длительный, двадцатилетний, период в целом умеренной политики государства. В юридической литературе этот период принято называть периодом политических контрреформ [1, с. 486] и периодом «застоя». Однако, как отмечается в научной литературе, буквального застоя в экономике в конце 1960–х – первой половине 1970–х гг. не было и близко, до системного социально–политического кризиса было еще далеко, но негативная тенденция замедления социально–экономического развития уже обозначилась.

В научной литературе существуют, даже можно сказать диаметрально противоположные, взгляды и оценки периода правления Л.И. Брежнева. Одни авторы указывают, что «Сущность политики Л.И. Брежнева заключа-

лась в сохранении достигнутых темпов производства и экстенсивном расширении производственных мощностей. В результате СССР фактически «проспал» информационную революцию – компьютеризацию. Второй космический прорыв в науке и производстве не удался. ... советская экономика традиционно и инерционно развивалась в рамках индустриального этапа» [2]. Другие полагают, что «Народное хозяйство СССР развивалось быстро, и главные показатели жизнеобеспечения людей и страны улучшались. Именно в "период застоя" было проведено огромное по масштабам жилищное и дорожное строительство, было построено метро в 11 городах, быт людей в городе в основном вышел на современный уровень, а на селе сильно улучшился (завершена полная электрификация села и газификация большей части). В этот период были сделаны большие капиталовложения в гарантированное жизнеобеспечение на долгую перспективу: созданы единые энергетические и транспортные системы, построена сеть птицефабрик, решившая проблему белка в рационе питания, проведены крупномасштабное улучшение почв (ирригация и известкование) и обширные лесопосадки (1 млн. га в год). Хозяйство и госаппарат были насыщены квалифицированными кадрами, стабильной стала демографическая обстановка с постоянным приростом населения около 1,5% в год. СССР стал единственной в мире самодостаточной страной, надолго обеспеченной всеми основными ресурсами»[3].

Новое партийное руководство последовательно осуществило цикл политических преобразований, введенных Хрущевым. На XXIII съезде КПСС в 1966 г. были отменены ограничения на занятие руководящих должностей в партийной иерархии. В политике происходит смена концепции строительства коммунизма концепцией развитого социализма, в управлении – упразднение совнархозов и восстановление министерств, в экономике – свертывание политики сентябрьского пленума ЦК КПСС, в партии – отмена принципа ротации кадров, разделения парткомов по отраслевому принципу.

В ноябре 1964 года Пленум ЦК КПСС принял постановление «Об объединении промышленных и сельскохозяйственных областных, краевых партийных организаций». Затем было восстановлено единство Советов. А 2 октября 1965 был принят закон СССР «Об изменении системы органов управления промышленностью и преобразовании некоторых других органов управления»[4, с. 558]. С принятием данного закона начал восстанавливаться

отраслевой принцип управления промышленностью. Согласно этому закону, было создано 29 общесоюзных и союзно–республиканских министерств СССР, к концу 1975 года их насчитывалось уже 35[5, с.17]. В руках новых государственных органов было сосредоточено управление предприятиями, научно–исследовательскими, конструкторскими и проектными организациями. Министерства были подчинены одновременно созданным общесоюзным центральным органам – Союзно–республиканскому Государственному плановому комитету Совета Министров СССР (Госплану СССР) и Государственному комитету Совета Министров СССР по материально–техническому снабжению (Госснабу СССР).

Необходимо отметить, что Правительством СССР одновременно осуществлялись попытки внедрения хозрасчетных начал в деятельность предприятий и повышения уровня централизации системы управления. В качестве обоснования для перехода к отраслевой системе управления выдвигались такие аргументы, как проведение единой научно–технической политики в отраслях, повышение ответственности должностных лиц, совершенствование работы отрасли [6].

Таким образом, сложилась следующая иерархия государственных органов: ЦК КПСС и Совет Министров СССР, ниже стоящие – Госплан СССР, Госснаб СССР, далее подчиненные им министерства, ниже предприятия. Построение такой вертикали управления страной дало возможность усилить контроль над промышленностью и фактически полностью регулировать работу народного хозяйства СССР, допуская при этом некоторую демократизацию хозяйственных отношений на уровне предприятий. При этом основная ответственность за состояние дел в народном хозяйстве возлагалась на министерства.

Дальнейшим этапом углубления хозяйственной реформы явилась реорганизация среднего звена управления, вместо главных управлений министерств, были образованы производственные и промышленные объединения. 2 марта 1973 г. ЦК КПСС и СМ СССР приняли Постановление «О некоторых мероприятиях по дальнейшему совершенствованию управления промышленностью» [7, с. 497]. Были разработаны и опубликованы Положения о производственных объединениях[8, с. 135]. Создание объединений позволило ускорить структурные преобразования в промышленности, обеспечить повышение эффективности производства. В процессе проведения экономической

преобразований во второй половине XX века, органы государственной власти и управления с одной стороны опирались на научный подход и внедрение новых методов, принципов и форм управления, с другой обеспечивали незыблемость государственной формы собственности на средства производства и плановую экономику [5, с. 17].

Результаты проведенных государственных реформ были зафиксированы в принятой на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета страны десятого созыва, 7 октября 1977 г. новой Конституции СССР, устанавливающей, что диктатура пролетариата выполнила свою задачу и советское государство стало общенародным. Конституция закрепила систему органов власти и управления, сложившуюся к тому времени. Высшим органом власти являлся Верховный Совет СССР, состоявший из двух палат: Совета Союза и Совета Национальностей. Полномочия его были увеличены с 4 до 5 лет. Статья 6 Конституции СССР устанавливала, что руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы является КПСС. В Конституции 1977г. провозглашалось, что в нашей стране сформировалась новая историческая общность людей – советский народ, который «закрепляет основы общественного строя и политики СССР, устанавливает права, свободы и обязанности граждан, принципы организации и цели социалистического общенародного государства и провозглашает их в настоящей Конституции.

Конституция РСФСР, утвержденная 1978г., и конституции других союзных республик в большей степени повторяли главные положения Конституции СССР. Конституция закрепила СССР как союзное, федеративное государство. За каждой союзной республикой сохранялось право свободного выхода из СССР. Здесь надо отметить, что само понятие «советский народ» в современной научной литературе характеризуется, как и сам рассматриваемый период весьма не однозначно. Не смотря на серьезные государственные преобразования и внедрение некоторых демократических начал в это время окончательно сформировался замкнутый, обособленный круг бюрократии – номенклатура. В научной литературе время правления Л.И. Брежнева в плане развития государственной бюрократии, характеризуют его не с лучшей стороны. А.А. Воронников определяет его следующим образом: «Описка и стремление укрыться за тем или иным циркуляром, формализмом, выполнение лишь тех решений, которые поступили «сверху», не вникая особенно в их суть – характерные черты бюро-

кратизма брежневской эпохи. Они пронизывали все сферы общественной жизни. И все это культивировалось, поощрялось в самых верхних эшелонах власти, начиная с Генерального секретаря ЦК КПСС... При Л.И. Брежневе номенклатурный правящий класс вместе со спокойствием приобрел устойчивость и даже самоуважение. Для любого номенклатурного работника главная составляющая его жизни – власть, пусть небольшая, но реальная. И лучше для этого периода – власть партийная» [9, с.351].

Автор полагает, что «Бюрократия постепенно подчинила себе все государственные структуры. Оружия и методы ее были хорошо опосредованы на практике и применялись повсеместно. Это замалчивание и волокита. Многие чиновники искренне полагали, что любая бумага должна «вылежаться», пройти испытание временем.... Номенклатура имела свою иерархичность. Пик этой пирамиды занимало Политбюро ЦК КПСС. Руководящие органы находились в сфере деятельности центральных органов партийного аппарата, а менее значимые – в поле деятельности государственных чиновников...народ был практически отстранен от рычагов управления, все государственное управление сосредотачивалось не в государственных, а в партийных органах. В руках парии были сосредоточены не только государственная власть, но и собственность на средства производства, природные, финансовые, людские ресурсы, идеологию» [9, с. 349].

С.Г. Кара-Мурза видит проблему государственного аппарата в ведомственности. Он полагает, что: « Этот известный дефект системы отраслевых министерств проявился в СССР уже с 20–х годов, но с особой силой – в период застоя. Со временем ведомство имеет тенденцию превратиться в замкнутый организм, так что возникает конфликт интересов: ведомства с государством в целом и ведомства с другими ведомствами.

Ведомственность подрывала одну из главных основ советского строя, придававшую силу его экономике – общенародный характер собственности и хозяйства. Складываясь в замкнутую административно–хозяйственную систему и обретая "чувство хозяина", ведомство неявно проводило денационализацию части хозяйства...»[3]. Это, по мнению автора, приводило к потере целостности и к неявному "распаду" на множество подсистем, следующих не общим, а своим собственным критериям оптимизации[3].

Однако плотные неформальные связи проявляются не только на уровне ведомств, но и на уровне ведомств и местных органов управления, то есть местничество, а также местных органов управления разных регионов между собой. «В тех регионах, которые были национально–государственными образованиями (союзных и автономных республиках, областях и округах), местничество принимало национальную окраску. Образование региональных элит, включающих в себя и работников аппарата ведомств, и работников местных органов власти, породило новый тип политических субъектов – номенклатурные кланы.... Да и номенклатура центральных органов включилась в процесс образования кланов. Началось неявное пока разделение страны. Государство становилось все менее советским»[3].

В своей работе В. Б. Пастухов выделяет этапы развития номенклатуры как высшего слоя бюрократии в СССР:

«1. Середина 1950 –х. – превращение номенклатуры в «класс в себе». В этот период она еще не становится особой социальной группой, но чехарда с назначениями на руководящие посты прекращается... Борьба без правил сменяется борьбой «по правилам».

2. Середина 1960 –х. гг. – создание объективных и субъективных предпосылок для превращения номенклатуры из «класса в себе» в «класс для себя». Чиновник уже относится к своей должности как к собственности.

3. 1970 –е – первая половина 1980 –х. – окончательное оформление облика советской номенклатуры, когда должность рассматривается как возможность пользоваться государственной собственностью»[10, с. 16]. По словам А.Г. Каратуева – «Советская бюрократия реализовала вековую мечту ... она создала государство для себя и под себя»[11, с.265].

Такое слияние государственной бюрократии именно в этот период времени С.Г. Кара–Мурза объясняет тем, что: «В период "сталинизма" важную роль в нейтрализации ведомственности играла партия, которая следовала "общим" критериям и держала хозяйственных руководителей в жестких рамках. Использовалась также частая ротация кадров (в конце 30–х годов даже с репрессиями) – зародыши неконтролируемой самоорганизации разрушались. В 70–80–е годы партийная номенклатура стала сращиваться с ведомственной, ротация кадров замедлилась, центральная власть все больше утрачивала контроль над госаппаратом....До "оттепели" Хрущева государство вело с

местничеством постоянную и тщательную борьбу, доходя в сталинский период до жестоких репрессий. Семилетний период территориального управления хозяйством через совнархозы создал сильные структуры с узаконенной идеологией местничества, и в последующий период они не были нейтрализованы»[3].

Таким образом, слияние ведомственности и местничества это результат самоорганизации. Как отмечается в научной литературе в 60–80 гг. минувшего века в СССР был самый раздутый управленческий аппарат по сравнению с другими развитыми странами. Например, к началу 1954 г. административно – управленческий аппарат у нас составлял 516 тысяч человек[12, с.441]. А уже к 1987г. его численность возросла почти в три раза[13, с. 50]. В юридической литературе отмечается, что такой огромный аппарат государственного управления, в это время, становится бесконтрольным и мало управляемым [9, с. 352].

Однако не эффективность государственного аппарата, в этот период, было связано с несколько другими факторами. Как отмечает С.Г. Кара-Мурза: «Взяв на себя, в отличие от западного общества, бремя организации почти всего хозяйства, советское государство обязано было иметь аппарат, способный хорошо или по меньшей мере приемлемо координировать усилия всех подсистем экономики и распределение ресурсов. Для этой цели служили план в производстве и рынок в потреблении. В 70–е годы, однако, масштабы, разнообразие и динамичность хозяйства превысили критические возможности планирования старого типа»[3]. Таким образом, государственное управление и сама экономика государства требовала проведения соответствующих политических и экономических реформ, однако этого не произошло.

Таким образом, правление Л.И. Брежнева охарактеризовалось с одной стороны определенной стабильностью в политической и экономической сферах жизнедеятельности страны. Проведенные реформы в основном были направлены на восстановление централизации власти. А принятая Конституция 1977г. в общих чертах закрепила результаты этих реформ. Были достигнуты определенные результаты в научно – техническом прогрессе и в общегосударственном строительстве. С другой же стороны, в этот период формируется устойчивый, иерархичный слой государственной бюрократии. Происходит слияние ведомственности и местничества. Что в свою очередь препятствует дальнейшему развитию государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. История государства и права России. М., 1997.
2. История государственного управления. Ростов–на–Дону, 2002.
3. Кара–Мурза С.Г. Советская цивилизация. От Великой победы до наших дней. 2001 // <http://lib.rus.ec/b/237303/view>
4. Ведомости ВС СССР. 1965. № 39. ст. 558.
5. Зиновьева Л. Г. Государственное регулирование промышленности СССР в 1965 –1991 годы: Автореферат дис. канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2006.
6. Кочнева К.А. Проблемы управления народным хозяйством СССР в 1965–1966 гг. на материалах Министерства легкой промышленности СССР // Государственное управление. Электронный вестник Выпуск № 15. Июнь 2008 г.
7. ВВС СССР. 1962. №48. Ст. 497.
8. ВВС СССР. 1963. №8. Ст. 99; №11. Ст. 135.
9. Воротников А.А. Бюрократия в Российском государстве историко–теоретический аспект: Дис. докт. юрид. наук. Саратов, 2005.
10. Пастухов В.Б. От номенклатуры к буржуазии: «новые русские» // Полис. 1993. №2.
11. Каратуев А.Г. Советская бюрократия: Система политико–экономического господства. Белгород, 1993.
12. Материалы XXII съезда КПСС. М., 1961.
13. Борисов В.К. Демократия общества и преодоление бюрократизма (социально–политический аспект). М., 1990.

LITERATURE

1. Istoriya gosudarstva i prava Rossii. M., 1997.
2. Istoriya gosudarstvennogo upravleniya. RostovnaDonu, 2002.

3. KaraMurza S.G. Sovetskaya civilizaciya. Ot Velikoi pobedy do nashih dnei. 2001 // <http://lib.rus.ec/b/237303/view>
4. Vedomosti VS SSSR. 1965. ¹ 39. st. 558.
5. Zinov'eva L. G. Gosudarstvennoe regulirovanie promyshlennosti SSSR v 1965 [1991] gody: Avtoreferat dis. kand. jurid. nauk. Nizhnii Novgorod, 2006.
6. Kochneva K.A. Problemy upravleniya narodnym hozyaistvom SSSR v 1965[1966] gg. na materialah Ministerstva legkoi promyshlennosti SSSR // Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik Vypusk ¹ 15. Iyun' 2008 g.
7. VVS SSSR. 1962. ¹48. St. 497.
8. VVS SSSR. 1963. ¹8. St. 99; ¹11. St. 135.
9. Vorotnikov A.A. Byurokратиya v Rossiiskom gosudarstve istoriko-teoreticheskii aspekt: Dis. dokt. jurid. nauk. Saratov, 2005.
10. Pastuhov V.B. Ot nomenklatury k burzhuazii: «novye russkie» // Polis. 1993. ¹2.
11. Karatuev A.G. Sovetskaya byurokратиya: Sistema politiko-ekonomicheskogo gospodstva. Belgorod, 1993.
12. Materialy XXII s'ezda KPSS. M., 1961.
13. Borisov V.K. Demokratiya obshestva i preodolenie byurokratizma (social'no-politicheskii aspekt). M., 1990.

Ворошиловский филиал РОКА

г. Ростов–на–Дону

5 апреля 2012 г.