

---

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

---

УДК 354

ББК 66.3(0),123

DOI 10.22394/1682-2358-2019-1-99-107

*I.I. Makeev, degree seeking applicant of the Department Theory of State and Law Department named after G.V. Maltsev, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

## IN SEARCH OF AN EFFECTIVE MODEL: BUREAUCRACY IN THE HISTORY OF POLITICAL AND LEGAL THOUGHT IN RUSSIA (late XIX — 30s of XX Century)

The origins, grounds, and features of the genesis and evolution of the institution of bureaucracy, its reflection in political and legal thought of late XIX – 30s of XX century are studied. Matching historical and legal practices of bureaucracy theories formation allows to identify the distinctive features of conservative (positivist), natural law (liberal and neoliberal), and Marxist types of legal understanding in pre-revolutionary and Soviet Russia.

*Key words and word-combinations:* theory of bureaucracy, public administration, legality, overcoming bureaucracy, civil society.

*И.И. Макеев, соискатель кафедры теории государства и права имени Г.В. Мальцева Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: lawyer-makeev@mail.ru)*

## В ПОИСКАХ ЭФФЕКТИВНОЙ МОДЕЛИ: БЮРОКРАТИЯ В ИСТОРИИ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ МЫСЛИ РОССИИ (конец XIX — 30-е годы XX века)

*Аннотация.* Исследуются истоки, основания, особенности генезиса и эволюции института бюрократии, его отражение в политико-правовой мысли конца XIX – 30-х годов XX в. Сопоставление исторической и правовой практик формирования теорий бюрократии позволяет выявить отличительные особенности консервативного (позитивистского), естественно-правового (либерального и нелиберального), марксистского типов правопонимания в дореволюционной и Советской России.

*Ключевые слова и словосочетания:* теория бюрократии, государственное управление, законность, преодоление бюрократизма, гражданское общество.

Современное развитие России обуславливает необходимость формирования эффективной бюрократии, нацеленной на

профессиональную реализацию государственной политики, отвечающей цели сбережения и благополучия народа, построения правового социального государства. Предстоящая реформа государственного управления должна способствовать реализации целей и проектов развития государства, выражающих интересы большинства, а не узкого круга элиты, укреплению демократических правовых принципов управления. К сожалению, несмотря на базовые перемены, бюрократия в общественном сознании все еще ассоциируется с неэффективным администрированием и коррупцией. Критические оценки бюрократии присутствуют и в истории политико-правовой мысли России. Большинство отечественных мыслителей, признавая государствообразующую роль бюрократии, ее исторические заслуги, культурный потенциал, необходимость существования государственного управления, в то же время считали, что бюрократизм, как его возможное проявление, нередко приводит к неэффективной работе государства в целом. Разработанные в рамках каждого из направлений политико-правовой мысли модели государственно-правового устройства и управления отражали необходимость достижения общественного блага и социальной справедливости, которые трактовались исходя из сущностных установок и принципов данных течений.

Мыслители конца XIX — 30-х годов XX в. обращали внимание на то, что бюрократическая система наиболее опасна для общества и государства в тех случаях, когда она игнорирует интересы людей, использует властные и административные полномочия только для самосохранения и бюрократической экспансии. Они указывали на необходимость взвешенной политики легитимации государственной власти, состоящей не из предвыборных обещаний, а из реальных действий, формирующих уверенность в ее правомерности и надежности. Актуально для настоящего времени звучит требование установления независимого общественного контроля граждан над бюрократией, поскольку в России традиционно исполнительная власть контролирует сама себя, что неэффективно. По мнению отечественных мыслителей, критерием оценки эффективности управления является прежде всего общественное благо и общественная польза.

Содержание консервативной мысли конца XIX — 30-х годов XX в. в большей степени, чем другие направления обусловлено особенностями исторического развития России. Консервативно-монархическая доктрина продвигает принципы полицейского государства, формирующегося в Российской империи с XVIII в. Его исходным догматом является достижение общественного блага посредством государственного вмешательства в социальную и экономическую сферы. Теория полицейского государства определяет в качестве задачи просвещенного монарха безопасность государства и благополучие населения. Достижению поставленных целей способствует регламентация всех сфер жизнедеятельности человека, опека и надзор за частной жизнью подданных.

Такие основополагающие принципы российского консерватизма, как незыблемость самодержавия, сословность, признание необходимости аристократического подхода к государственному управлению, формированию кадрового

состава, приоритет традиционных ценностей и институтов, государственных и религиозных ритуалов, «антиреволюционность», находят свое отражение в политической теории бюрократии. Мыслители данного направления трактуют государство как особую ценность, добровольное служение которой составляет высшую духовно-нравственную задачу как для монарха, так и для чиновников. В династической монархии консерваторы усматривают механизм обеспечения устойчивости государства, сохранения исторических традиций властвования. Самодержавная власть, на взгляд К.П. Победоносцева, освящена Богом, монарх несет личную ответственность за Отечество перед Творцом. По его мнению, укреплению государственного строя способствует тесное сотрудничество государства с православной Церковью, что укрепляет в народной среде и гражданской жизни уважение к закону, доверие к государственной власти [1, с. 15].

Консервативно-монархическая доктрина разделяет царскую власть и власть бюрократического аппарата, который в соответствии с позицией консерваторов, несет ответственность перед монархом и народом за ошибки и вред, принесенный государству. Представитель российского консерватизма Л.А. Тихомиров был убежден, что самодержавие — единственно возможная, Богом установленная форма управления государством, она проникнута доверием народа к самодержцу, «нравственным духом прав и обязанностей, задач как управления, так и подчинения» [2, с. 91]. «Верховная» роль состоит в направлении, контроле, суде и устройстве «управительных сил». Монарх осуществляет движение механизма управления, но не «превращается в него сам» [2, с. 511].

Современную им бюрократию российские консерваторы в подавляющем большинстве характеризуют как организацию произвола, использующую самодержавную власть в своих интересах. Л.А. Тихомирову было близко определение бюрократии, сформулированное Б.Н. Чичериным, который отмечал, что либеральный мыслитель справедливо указывал на такие стороны бюрократии, как монополизм и произвол. По мнению Л.А. Тихомирова, такие проявления аппарата управления губительны как для самодержавия, так и для общества, поскольку идея «государственного абсолютизма с бюрократическим способом правления» приводит к смене «образа правления» [3, с. 122–123].

Как отмечал религиозный мыслитель Г.В. Флоровский, бюрократическое государство утверждает себя как единственный источник закона, деятельности и творчества. В своем попечительстве оно «оборачивается против Церкви». Церкви отводится место «только в меру и по мотиву государственной полезности и нужды. <...> Духовенство обращается в своеобразный служилый класс» [4, с. 114–115].

М.Н. Катков считал, что бюрократия есть везде, но в России «бюрократия есть все». Уничтожение аристократического элемента в обществе ведет к замещению его места бюрократией и олигархией. Существование двух центров управления — монархического и бюрократического, полагал он, уничтожает идею государственной централизации, революционизирует страну. [5, с. 265].

Согласно оценкам В.В. Розанова, для достижения бюрократией правильного положения в государстве, ее следует отстранить от постановки государственных целей и сосредоточить на выборе средств их достижения [6].

Доктрина российского консерватизма определяла парламентаризм и политические организации как зло, чреватое деморализацией и кризисами. По мнению консервативных теоретиков, данные формы входят в противоречие с сакральной властью, ломают традиционные устои российской государственности. «Политическая свобода» в государствах с представительным правлением, как полагал П.А. Флоренский, является самообманом и обманом людей. Оппозиционные политические партии мешают управлению, а околовластные партии разлагают государственный строй. На его взгляд, населению не следует вмешиваться в управление государством, оно должно осознавать «свою некомпетентность и опасность затрагивать основы социальной жизни, механизм которых им неведом» [7, с. 674].

Л.А. Тихомиров утверждал, что парламентско-партийная система лишает государство силы, не позволяет создать сильную и эффективную управляющую власть, которая может быть только вне партий с их узкими интересами. Он указывал на особую ментальность большей части российского общества, мало интересующейся партийной борьбой, что служит причиной превращения «околопартийного меньшинства» в правящую бюрократию [8, с. 201–204. 248, 334–336]. «Фикцию» народовластия, считал Л.А. Тихомиров, вынуждены поддерживать политические партии, которые не могут реализовать обещанное на выборах, и поэтому заняты поиском виновных среди чиновников, которых выставляют за «изменников и обманщиков» [9, с. 65, 67.].

Петровские реформы получили негативную оценку у российских консерваторов, поскольку они прервали гармоничное развитие российской государственности, породили бюрократизм и стяжательство. Д.А. Хомяков сводил суть реформ Петра I к замене самодержавия абсолютизмом, единодержавного управления — бюрократическим [10, с. 159]. И.Л. Солоневич отмечал, что в результате преобразований Петра I был разгромлен, опиравшийся на русское самоуправление правительственный аппарат, большая часть населения была лишена человеческих прав, административная система управления списана со Швеции. Портрет Петра I в кабинете И.В. Сталина, полагал мыслитель, подтверждает общность их деятельности, в основе которой произвол и насилие [11, с. 560, 567, 581].

В российской либеральной и нелиберальной мысли понимание бюрократии основано на множественности подходов, в основе которых осознание данного феномена как исторического, общественного, правового явления. Оценку государственной бюрократии с позиции либерального правопонимания удачно выразил Н.В. Устрялов: бюрократия «есть государство, изучаемое... с точки зрения его правящих органов». Несмотря на то что власть окрашена в классовые цвета, логика сосуществования граждан заставляет ее заботиться об общем интересе, который должен побуждать бюрократию смягчать противо-

речия и конфликты [12, с. 601]. Государство, по Н.В. Устрялову, может быть правовым исходя из того, насколько «власть проникается в своей деятельности началами права» [13, с. 18]. Представители либерального направления считали, что бюрократия является важнейшим элементом государственного управления, при этом они подчеркивали, что не следует отождествлять государство и бюрократию [14, с. 128].

Правоведы рассматривали бюрократию как особую социальную группу, имеющую собственные экономические и политические интересы. В понятие «бюрократия» они включали весь властный механизм, в том числе монарха, которого рассматривали как «главного бюрократа». К.Д. Кавелин объяснял падение авторитета государственной власти и самодержавия засильем бюрократии, не имеющей сопротивления в обществе. Он считал, что высшие чиновники, допустившие злоупотребления, не должны впредь входить в состав органов государственного управления [15, с. 1070–1077]. Верховная власть, полагал он, «покрывает собою все злоупотребления и нарушения закона, которые делаются ее именем; возражение против таких злоупотреблений невозможно, потому что оно было бы сопротивлением верховной власти» [16, с. 31]. По его мнению, в России снова и снова воспроизводится произвол и бюрократизм, преобразования плодят новые ведомства, учреждения и должности [16, с. 81]. Б.Н. Чичерин писал по этому поводу: «Не лица существуют для учреждений, а учреждения для лиц». От них исходит совершенствование учреждений, которые «развиваются и улучшаются... вследствие того, что лицо отрывается от существующего порядка и предъявляет свои требования и свои права» [17, с. 225]. Мыслитель полагал, что законность в деятельности бюрократии наступит только тогда, когда бюрократия перестанет прикрываться «высшим повелением» [18, с. 146–147]. В.М. Гессен утверждал, что при абсолютной монархии никакой ответственности бюрократии быть не может, поскольку всякий чиновник, начиная с министра, рассматривается как исполнитель воли монарха [19, с. 47].

Согласно российской неолиберальной политико-правовой доктрине правовое государство позволяет урегулировать и примирить интересы и взаимоотношения между государством и обществом. Вместе с тем правоведы фиксировали низкий уровень общественного правосознания, в том числе и бюрократии. Они полагали, что в России традиционно не уважается право, общество не видит ценности в законах, созданных властью. Кризис современного правосознания они связывали с кризисом политических и правовых начал, с падением веры в возможность существования бюрократии как элемента правовой системы, с расширением функций государства и т.п. Они отмечали, что правовое государство неизбежно приходит на смену полицейскому государству. Б.А. Кистяковский считал, что, с одной стороны, в полицейском государстве неизбежно проявляются анархические элементы, свойственные всякому абсолютно-монархическому государству, с другой, оно является средством подавления народной самодеятельности и личной инициативы. Формально, насаждая законность, полицейское государство априори не может быть правовым,

поскольку в нем отсутствуют политические права и свободы, независимые союзы и организации, контроль за бюрократией [20, с. 569]. П.Б. Струве подчеркивал, что насаждение «полицейщины» было бы излишним, если бы бюрократия эффективно выполняла свои функции. Подобная управленческая практика ведет к чрезмерности полиции, создает атмосферу вражды к власти [21, с. 121–123].

Значительная часть либеральных и неолиберальных исследователей рассматривают партийно-парламентскую систему как важнейший инструмент, устраняющий возможность сохранения бесконтрольной бюрократии, как способ модернизации системы управления, ее правового оформления. В трудах представителей данного направления политико-правовой мысли отмечались важность четкого определения полномочий, кадрового состава, сферы ответственности учреждений, необходимость устранения противоречий между ними и парламентом. Партии рассматривались в качестве инструмента демократизации общества, способного обеспечить свободную конкуренцию политических сил, рационализацию сферы управления, возможность конструктивной критики действующей властно-бюрократической системы, ее демократической смены. Так, В.М. Гессен считал парламентский контроль существенным фактором борьбы с пороками государства, произволом государственных органов и должностных лиц. Эта функция парламента, по мнению правоведа, не менее важна, чем законодательная [22, с. 25]. Б.Н. Чичерин отмечал, что долгое нахождение у власти одной партии ведет к ее отрыву от реальных потребностей общества. Более полезным для управления является переход власти к оппозиции, которая лучше транслирует и воплощает желания общества [23, с. 685]. Иную точку зрения отстаивал К.Д. Кавелин, полагая, что России требуется не провозглашение свобод, а коренное преобразование всей системы управления, и прежде всего судебной и законодательной власти [16, с. 64–69].

Раннесоветская политико-правовая теория конца XIX — первой трети XX в., следуя свойственным данному направлению ценностям, определяла особую роль бюрократии в классовом государстве. Бюрократия, по В.И. Ленину, — это «оторванный от масс» слой лиц, выполняющий специализированные функции управления, имеющий в условиях буржуазного государства привилегированное положение; всевластный, безответственный перед народом чиновник [24, с. 455–456]. Л.Д. Троцкий определял бюрократию как аппарат управления, осуществляющий в государстве административную, регулирующую и посредническую функцию; привилегированный управляющий и командующий слой, не занятый производительным трудом, присваивающий продукты труда угнетаемого большинства путем репрессий и установления отношений материального неравенства [25, с. 116–117]. Следует отметить, что именно Л.Д. Троцкий впервые в марксизме представил анализ понятий «советская бюрократия» и «бюрократизм», попытка раскрыть их истоки и сущность, предложил оригинальное понимание причин деформаций, возникающих в партийно-государственных структурах. В отличие от В.И. Ле-

нина, который не использовал понятие «бюрократия» для характеристики советской системы управления и его аппарата, Л.Д. Троцкий применял его в отношении управляющего слоя и системы управления СССР.

В.И. Ленин полагал, что в силу ряда исторических и политических особенностей бюрократическое всевластие в Российской империи принимает наиболее реакционные формы. Бюрократия не может быть нейтральной, поскольку ее задача — продвижение интересов господствующих классов, под видом «охраны экономически слабого» она проводит «такие мероприятия, которые низводят трудящихся в положение «подлой черни» [26, с. 301].

Советский правовед М.А. Рейснер отмечал, что в классовом обществе бюрократический аппарат всегда действует в интересах правящего класса, прикрываясь тем, что только он знает, в чем состоит истинное «общее благо». Это особенно ярко проявляется в финансовой деятельности, которая изобилует всякими нарушениями. Государственные займы превращают казну в «дойную корову», бюрократия становится посредником по выкачиванию из подданных процентов и платежей. Вместе с тем режим строжайшей экономии вводится в областях, которые действительно важны для общества [27, с. 151–152].

В ранней советской политико-правовой теории буржуазный парламентаризм рассматривается как орудие подавления масс со стороны господствующих классов. Глава Советского государства отмечал, что бюрократия умеет приспособиться к разным политическим трансформациям государства. При капитализме, считал он, демократия не может быть полной, она сжата и изуродована зависимостью и бедностью масс — «наемным рабам» не до политики. Парламентскую демократию, писал В.И. Ленин, отличает борьба кланов за должности и финансы, массы «тысячами проделок» оттесняются от участия в управлении» [28, с. 256]. Н.И. Бухарин также полагал, что буржуазная демократия создает систему демократических *simulacra* — маскировочных институтов формально-юридического равенства, которые являются фикцией, так как экономическое неравенство препятствует реализации формально-правового равенства. Как и всякая форма правления меньшинства, капиталистическое государство неизбежно бюрократично. Советский теоретик подчеркивал, что «демократическое равенство» создает только видимость участия народных масс в управлении государством. Система демократических партийно-политических учреждений строится на «общенародности», но в действительности общенародной воли, которая объединяла бы классы с противоположными интересами, не существует. Капитализм отделяет народ от правящего и управляющего «кадра-класса» [29, с. 3, 13].

Согласно теории социализма, справедливое распределение собственности, контролируемый трудящимися массами политический и экономический процесс, широкое участие общества в управлении, рост роли науки в управленческой сфере, образования и культуры граждан представляют собой важнейшие элементы преодоления бюрократизма. Предложенная раннесоветскими мыслителями программа культурных преобразований демонстрирует, что проведение модернизации задумывалось ими методами, исключая государственное насилие.

Вопреки утверждениям критиков о том, что В.И. Ленин не понял, что диктатура пролетариата с усилением власти формирует мощную бюрократию [30, с. 105], на наш взгляд, В.И. Ленин, несомненно, осознавал опасность перерождения партии. Проблема бюрократизма поднималась им в каждой крупной работе, борьбу с бюрократизмом он называл более трудной, чем гражданскую войну [31, с. 328]. Исследуя сущность политических партий, М.А. Рейснер отмечал, что до тех пор пока партия является действительно политической организацией, которая охватывает интересы масс, затрудняется ее превращение в «секту», пропасть между политиками-профессионалами и рядовыми членами не возникает, как не возникает и вопрос о публично-правовом положении партии в общей конструкции государства [27, с. 80–85].

В рамках всех направлений политико-правовой мысли конца XIX — 30-х годов XX в. предпринимались попытки устранить антагонизм между бюрократией и гражданами в системе самоуправления. Консервативные мыслители считали, что развитие самоуправления позволит урегулировать «капиталистический поток», сдерживать растущие амбиции бюрократии. Российские либеральные и неолиберальные мыслители полагали, что самоуправление коренным образом перераспределяет общественные силы, позволяет сокращать избыточные функции и полномочия бюрократии. Они видели в самоуправлении возможность становления нации, так как его развитие самым тесным образом связано с осознанием гражданами своей роли в обществе. Согласно марксистскому учению задачей самоуправления должна стать ликвидация всех форм неравенства. Развивая эту идею, раннесоветские марксисты отмечали, что в процессе построения социализма государственный механизм угнетения сменяется общественным самоуправлением в виде Советов всех уровней. Они подчеркивали, что Советы должны быть не органами агитации и митингования, а формой контроля, политической и хозяйственной работы. При этом степень участия самих граждан в управлении делами общества — главная мера демократии, а следовательно, и преодоления бюрократизма.

Подводя итог изложенному, считаем необходимым подчеркнуть, что историческое развитие российской государственности, политических, экономических и юридических отношений сформировало специфические черты и особенности российской бюрократии, традиционно сохраняющиеся независимо от политической системы и формы государственного устройства в российской действительности. Эта тенденция признавалась и аргументировалась в политико-правовых доктринах государства и права российских мыслителей конца XIX — 30-х годов XX в.

#### Библиографический список

1. *Победоносцев К.П.* Московский сборник. 5-е изд., доп. М., 1901.
2. *Тихомиров Л.А.* Монархическая государственность. М., 1998.
3. *Тихомиров Л.А.* Руководящие идеи русской жизни. М., 2008.
4. *Флоровский Г.В.* Пути русского богословия. М., 2009.

5. *Замалеев А.Ф.* Самосознание России: Исследования по русской философии, политологии и культуре. СПб., 2010.
6. *Розанов В.В.* О подразумеваемом смысле нашей монархии. URL: [http://www://az.lib.ru/r/rozanow\\_w/text\\_1895\\_o\\_podr\\_smysle.shtml](http://www://az.lib.ru/r/rozanow_w/text_1895_o_podr_smysle.shtml)
7. *Флоренский П.А.* Предполагаемое государственное устройство в будущем. М., 1996.
8. *Тихомиров Л.А.* Демократия либеральная и социальная. М., 1997.
9. *Тихомиров Л.А.* Критика демократии. М., 1997.
10. *Хомяков Д.А.* Православие, самодержавие и народность. М., 2011.
11. *Солоневич И.Л.* Народная монархия. М., 2010.
12. *Устрялов Н.В.* Элементы государства: Из лекций по общему учению о государстве. М., 2003.
13. *Устрялов Н.В.* Понятие государства // Вестник китайского права. Харбин, 1931.
14. *Милюков П.И.* Интеллигенция и историческая традиция // Интеллигенция в России. СПб., 1910.
15. *Кавелин К.Д.* Бюрократия и общество // Собр. соч. СПб., 1898. Т. 2.
16. *Кавелин К.Д.* Политические призраки: Верховная власть и административный произвол. Берлин, 1878.
17. *Чичерин Б.Н.* Философия права. М., 1900.
18. *Чичерин Б.Н.* Россия накануне двадцатого столетия. Берлин, 1901.
19. *Гессен В.М.* О правовом государстве // К реформе государственного строя России. СПб., 1906. Вып. 2, ч. 1.
20. *Кистяковский Б.А.* Философия и социология права. СПб., 1998.
21. *Струве П.Б.* Patriotica: Политика, культура, религия, социализм. М., 1997.
22. *Гессен В.М.* Вопросы местного самоуправления. СПб., 1904.
23. *Чичерин Б.Н.* О народном представительстве. М., 1899.
24. *Ленин В.И.* Задачи русских социал-демократов // Полн. собр. соч. Т. 2.
25. *Троцкий Л.Д.* Преданная революция. М., 1991.
26. *Ленин В.И.* Что такое «друзья народов» и как они воюют против социал-демократов? // Полн. собр. соч. Т. 1.
27. *Рейснер М.А.* Государство буржуазии и РСФСР. М., 1923.
28. *Ленин В.И.* Пролетарская революция и ренегат Каутский // Полн. собр. соч. Т. 37.
29. *Бухарин Н.И.* Теория пролетарской диктатуры // Избр. произв. М., 1988.
30. *Бердяев Н.А.* Истоки и смысл русского коммунизма. М., 1990.
31. *Ленин В.И.* Заключительное слово по докладу о продовольственном налоге 27 мая 1921 г. // Полн. собр. соч. Т. 43.