

ТРИБУНА МОПОДОГО УЧЕНОГО

*Артем Михайлович ВАГАНОВ —
аспирант кафедры теории
и истории государства и права
Института государства и права
Тюменского государственного университета
artjom-vaganov@rambler.ru*

УДК 35.073.552(09)

ФЕНОМЕН БЮРОКРАТИИ В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ НАУКЕ НА РУБЕЖЕ XIX-XX веков

BUREAUCRACY PHENOMENON IN THE DOMESTIC STATE-LEGAL SCIENCE AT THE TURN OF THE XIX-XXth CENTURIES

АННОТАЦИЯ. В статье анализируются теоретические положения феномена бюрократии, разработанные представителями отечественной государственно-правовой науки конца XIX — начала XX вв. и обосновывается их актуальность.

SUMMARY. The article analyses theoretical propositions of the bureaucracy phenomenon, which were developed in works of representatives of a domestic state-legal science at the turn of the XIX-XXth centuries. The paper also attempts at proving the urgency of these propositions.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Феномен бюрократии, самобытность российской государственности, отечественная государственно-правовая наука.

KEY WORDS. Bureaucracy phenomenon, originality of the Russian statehood, a domestic state-legal science.

В настоящее время в России проводится масштабная административная реформа, затрагивающая все уровни управления, в том числе и местное самоуправление. Следует понимать, что при проведении подобных преобразований нельзя слепо копировать выработанные в других странах модели и концепции реформирования административной деятельности, так как их необходимо соотносить с самобытностью российской государственности.

Область для исследования необычайно широка и требует максимальных усилий исследователей во всей системе социогуманитарных знаний, в том числе и в области юридической науки.

Представляется, что для развития данного направления будет весьма полезным обратиться к научным трудам представителей российской государственно-правовой науки конца XIX — начала XX века. Указанный пореформенный период характеризуется в нашей истории небывалым подъемом практически во всех сферах жизни общества, в том числе и в науке. И что очень важно, предпринимались глубокие исследования, направленные на изучение традиций, культуры, существующих в российском обществе и особенностей российского государственного строительства.

Глубокий анализ бюрократической системы, четкое определение места исполнительной власти в государственном механизме прежде всего необходимо отметить в трудах Л.А. Тихомирова, Б.Н. Чичерина, В.Е. Романовского и Н.М. Коркунова.

Л.А. Тихомиров, впрочем, как и все представители отечественной государственно-правовой науки данного периода, четко разделял верховную и исполнительную власть в государстве; по его мнению, «правительство есть не более как орудие управления, само по себе никакой самостоятельной власти не имеющее и пользующееся лишь теми полномочиями, какие ему дарованы верховной властью» [1; 44]. Вместе с тем он доказывает необходимость существования бюрократической организации.

Б.Н. Чичерин утверждает, что бюрократия является элементом правительственной власти (т.е. исполнительной властью), который «... необходим как орган и орудие государственных целей, указанных сверху и исполняемых на местах» [2; 322]. В связи с тем, что задачи государства сложные и обширные, органы государственной власти разделяются по отраслевому признаку.

Проводя анализ министерской системы управления, В.Е. Романовский формирует свое представление об органах исполнительной власти. По его мнению, исполнительная власть представляет собой разноуровневую, стройную, строго определенную систему, действующую на основании принципов единства и ответственности.

На общегосударственном уровне функционируют министерства, в которых власть управления поручается одному лицу — министру. В то же время задачи государственного управления не могут быть осуществлены деятельностью одних центральных органов. «Акты непосредственного исполнения требуют деятельности на месте, в различных частях государственной территории ... Для того, чтобы веления власти находили по всему пространству государства должное повиновение, государственная власть должна иметь и на местах исполнительные органы» [3; 416].

В.Е. Романовский подчеркивает, что исполнительная власть, наряду с законодательной и судебной, является элементом единого государственного механизма. Такого же представления придерживается и Н.М. Коркунов. По мнению исследователя, государственная власть — единая сила. В ее единстве — основа единства и самого государства. При этом Н.М. Коркунов считает, что «единство власти не делает необходимым и единства органов власти, их подчинения непременно одной все направляющей воле. При полном единстве власти органы ее могут быть вполне независимы, являясь каждый выразителем совершенно самостоятельной воли» [4; 289].

В связи с тем, что функции государства сложны и многочисленны, органами власти, утверждает Н.М. Коркунов, не могут быть отдельные лица, ими

являются учреждения, имеющие сложный состав и устройство. Обращаясь к устройству государственных учреждений, ученый приходит к выводу, что система государственных учреждений складывается из органов двоякого рода — решающих и содействующих. «Решающие органы суть собственно прямые, непосредственные органы государственной власти, в тесном смысле слова органы власти. Органы содействующие не суть непосредственные органы государственной власти, а только содействуют решающим органам» [5; 130].

Представители отечественной государственно-правовой науки конца XIX — начала XX века в своих трудах уделяли большое внимание проблемам правового обоснования деятельности органов власти.

По мнению Б.Н. Чичерина, система органов государственной власти устанавливается и функционирует на основании закона: «...закон определяет устройство, права и обязанности государственных властей <...> закон составляет общую юридическую связь всех элементов государства» [6; 31]. Вследствие этого система государственных учреждений образует единый, связанный внутри себя организм, в котором выражается цельность государственного порядка.

В контексте исследования проблемы «правовой связанности государства» Н.И. Палиенко говорит об органах государственной власти. Проводя анализ теоретических представлений мыслителей разных эпох по вопросам соотношения государства и права, исследователь приходит к выводу, что право должно связывать не только граждан государства, но и само государство в лице его органов и отдельных должностных лиц, более того, «... право ... организует бытие государства, его строй и деятельность» [7; 283].

Автор отдельно выделяет совокупность норм, которые регулируют правоотношения в сфере осуществления государственной власти, и называет их государственным правом. «Под государственным же правом разумеют совокупность норм, которые полагает само себе государство для своих отношений к отдельным лицам или для отношений властвования, которые существуют между его составными частями» [8; 300].

Э. Берендтс, так же как и Н.И. Палиенко, показывает, что отношения в сфере управленческой деятельности регулируются специальными нормами, которые он называет административным правом. Необходимо отметить убежденность Э. Берендтса в существовании специфики административно-правовых норм конкретно взятого государства. «Каждое сравнение отдельных систем административного права дает не общие отвлеченные принципы административного права вообще, а только более ясное сознание индивидуальных черт каждой отдельной административно-правовой системы» [9; 14].

Н.М. Коркунов и В.Е. Романовский, исследуя государственно-правовое регулирование функционирования бюрократической системы, разграничивают систему законов и систему подзаконных актов. В связи с тем, что деятельность исполнительных органов государственной власти обширна, на уровне закона невозможно предусмотреть все случаи управленческой деятельности. Поэтому закон закрепляет общие начала исполнительно-распорядительной деятельности, применительно же к отдельным отраслям управления соответствующие органы обладают правом создавать подзаконные акты, которые имеют нормативную силу и конкретизируют положения законов.

Отечественные исследователи обращают внимание на специфический социальный слой, состоящий из лиц, занимающих должности в органах исполнительной власти.

По мнению Н.Н. Алексеева, особенность положения чиновничества определяется тем, что в его руках сосредоточивается распоряжение властными отношениями в государстве. Ученый критикует положения классовой теории в части определения экономически господствующего класса в качестве правящей группы, занимающей все наиболее важные посты в государственном механизме. По его мнению, «политическая история знакомит нас с совершенно противоположными тенденциями, — с более или менее ярко выраженным стремлением построить правящий слой в государстве на надклассовой основе, превратить его в функционального исполнителя некоторых общих государственных задач» [10; 474].

На противоположных позициях стоит М.С. Александров: он не соглашается с теоретическими представлениями о внеклассовой природе бюрократии; по его мнению, никакой бюрократии вне господствующего класса не существовало, как не существовало и господствующего класса вне бюрократии [11; 172].

Большое значение в трудах мыслителей уделяется профессиональным требованиям, предъявляемым к государственным служащим. В частности, Н.М. Коркунов утверждает, что сложные задачи государственного управления требуют такой технической подготовки и такой затраты времени, каких можно требовать только от лиц, для которых государственная служба имеет значение профессии.

Б.Н. Чичерин и И.А. Ильин обращают внимание на культуру и моральные качества государственных служащих. По мнению Б.Н. Чичерина, «гражданин, имеющий долю власти, должен действовать не для личных выгод, а во имя общего блага; он должен носить в себе сознание не только своих частных целей, но и общих начал, господствующих в общественной жизни. А для этого требуется высшая способность» [12; 11]. В свою очередь И.А. Ильин подчеркивает, что «русский государственный чин есть звание честное и ответственное, милостивое и строгое ... Российское чиновничество обязует помнить, что оно призвано строить и украшать свою родину» [13; 675].

Несмотря на то, что в отечественной государственно-правовой науке рассматриваемого периода в целом позитивно относились к органам государственной власти (за исключением приверженцев анархизма и марксистской теории), исследователи обращали внимание на негативные черты, существующие в государственном аппарате.

Так, например, Б.Н. Чичерин указывает на следующие недостатки, присущие государственной бюрократии. «В ней господствует механический строй, а не общественный дух. Каждое лицо, на каждой ступени иерархии, является колесом громадной машины, подавляющей в нем всякую самодеятельность, но развивающей в высшей мере властолюбие книзу и угодливость кверху» [14; 153-154].

Л.А. Тихомиров соглашается с теми негативными чертами, которые приписывает бюрократии Б.Н. Чичерин, и дополняет его. Исследователь утверждает, что при ослаблении контроля верховной власти бюрократические учреждения могут стать самостоятельными и в конце концов подменить собой верховную власть [15; 45].

Анализируя в рассматриваемых научных трудах предложения по совершенствованию государственного управления, необходимо отметить, что они в основном вырабатывались применительно к российской государственности и исходя из ее специфики.

Прежде всего в данном контексте необходимо рассмотреть теоретические взгляды И.А. Ильина. По его мнению, «нет и не может быть единой государственной формы, столь совершенной, что она оказалась бы наилучшей для всех времен и народов» [16; 43]. В отношении России исследователь убежден, что она «не спасется никакими новыми видами западничества. Все политические формы и средства человечества должны быть нам известны и доступны. Но творческая комбинация из них и из других, еще не известных, должна быть избрана и создана самой Россией, должна быть подсказана ее собственной проблематикой, помимо всяких доктрин и предрассудков» [17; 43].

По мнению И.А. Ильина, Россия должна быть «государством-учреждением», но для устранения негативных черт централизованного государства, в том числе и бюрократизма, необходимо развивать самоуправление.

Следует сказать, что в основном исследователь борьбу с бюрократизмом видит не в построении оптимального государственного устройства для России, хотя для него это тоже было немаловажно, а в повышении общей культуры народа путем воссоздания историко-политической основы России: принципов братского служения, единой веры, чести и жертвенности.

От реального положения дел существовавшего в России в конце XIX в. отталкивался и К.Д. Кавелин. Он не умаляет роль конституционно-правовых принципов реально действующей системы представительных органов в построении государственной системы управления, но считает, что в России конца XIX в. отсутствовали условия для их становления и развития. По его мнению, для улучшения управленческой деятельности необходимо сосредоточиться на рационализации самих принципов организации администрирования. «Я глубоко убежден, что только правильно и сильно организованное государственное учреждение административного, а не политического характера могло бы вывести нас из теперешнего хаоса и беспорядка и предупредить серьезные опасности для России и власти...» [18; 896].

Иное мнение у Б.Н. Чичерина. Он считает, что «только существование земства способно ввести бюрократию в должные границы ... Всякие другие сдержки совершенно несостоятельны. Бумажный контроль высших властей есть не более как призрак» [19; 153].

Н.И. Палиенко, в свою очередь, устранение негативных проявлений, возникающих в управленческой деятельности, видел в утверждении принципов правового конституционного государства. Вместе с тем ученый был убежден, что установление правового конституционного государства зависит от развитой правовой культуры и развитого гражданского общества. «В подданных государства и нормативных убеждениях их заключается основа связанности государства его же правом и самая верная гарантия верховенства права над государственной силой. Закон не есть теперь только императив властителя, но и императив подвластных» [20; 342].

Таким образом, изучая теоретические взгляды на феномен бюрократии представителей отечественной государственно-правовой науки конца XIX — начала XX вв., автор приходит к выводу, что в данный период существовало четкое представление, что такое исполнительная власть и какие функции на нее возлагаются. На научном уровне определялось место бюрократических учреждений в механизме государства, выстраивалась система исполнительных органов государственной власти, формулировалась правовая основа функционирования государственной бюрократии. Кроме того, исследователи обращали внимание на специфику правового статуса и особенности социального положе-

ния группы государственных управленцев, говоря о необходимости обладания высокими моральными качествами и специальными знаниями.

На основе анализа сформулированных отечественными учеными-юристами теоретических положений рассматриваемого периода, под бюрократией можно понимать управленческий аппарат, состоящий из специальных служащих, обладающих соответствующей профессиональной подготовкой, действующих в соответствии с формальными правилами, в рамках четко определенной компетенции. Необходимо сказать, что такое понимание термина «бюрократия» существует и сегодня. Тем не менее, в отечественной государственно-правовой науке конца XIX — начала XX вв., впрочем, как и в современной науке, иногда не разграничивали понятия «бюрократия» и «бюрократизм»; кроме того, понятие «бюрократия» зачастую употреблялось одновременно для обозначения принципа организации администрирования и специфической социальной группы — государственных управленцев.

Но что самое важное — анализируя негативные черты государственной управленческой деятельности в России, исследователи постарались сформулировать задачи, необходимые для улучшения функционирования отечественного государственного аппарата, исходя из анализа специфики российской государственности. Конечно, ученые не выработали единого мнения по данному вопросу, но, обобщив различные теоретические представления, можно прийти к следующему выводу. Такое государство как Россия не может эффективно управляться иначе как посредством сильной власти, действующей от центра до регионов на основе принципов единства и ответственности. Для этого, безусловно, нужна развитая бюрократическая система, функционирующая на рациональных началах и в установленных законом рамках. Но также необходим и контроль со стороны общества, который может осуществляться только при создании независимой, обладающей реальными полномочиями системы представительных органов по типу земств. Большое значение в деле борьбы с проявлениями бюрократизма исследователи придавали повышению общей культуры народа.

Представляется, что подобные теоретические положения, выработанные в отечественной государственно-правовой науке конца XIX — начала XX вв., вполне актуальны и в наше время.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. М.: Аликс, 1998. С. 44.
2. Чичерин Б.Н. Философия права. М., 1900. С. 322.
3. Романовский В.Е. Государственные учреждения древней и новой России. М.: Кнебель, 1911. С. 416.
4. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1. // Антология мировой политической мысли. Т. 4. М., 1997. С. 289.
5. Коркунов Н.М. Указ. соч. / С.А. Пяткина, В.П. Кашепов, А.В. Мицкевич // История русской правовой мысли: биографии, документы, публикации. М., 1998. С. 130.
6. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Ч. I / С.А. Пяткина, В.П. Кашепов, А.В. Мицкевич // История русской правовой мысли: биографии, документы, публикации. М., 1998. С. 31.
7. Палиенко Н.И. Учение о существе права и правовой связанности государства. Харьков, 1908. С. 283.
8. Палиенко Н.И. Указ. соч. С. 300.
9. Берендтс Э. Опыт системы административного права. Т. 1. Я.: Фальк, 1898. С. 14.
10. Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. М.: Аграф, 1998. С. 474.

11. Александров М.С. Государство, бюрократия и абсолютизм в истории России. СПб.: Типография Б.М. Вольфа, 1910. С. 172;
12. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М.: Типография Грачева, 1866. С. 11.
13. Ильин И.А. Наши задачи. Историческая судьба и будущее России. Статьи 1948-1954 гг. Т. 2 / Б.Н. Бессонов, З.М. Зотова, Е.Л. Петренко // Антология мировой политической мысли. Т. 4. М., 1997. С. 675.
14. Чичерин Б.Н. Вопросы политики. / Б.Н. Бессонов, З.М. Зотова, Е.Л. Петренко // Антология мировой политической мысли. Т. 4. М., 1997. С. 153-154.
15. Тихомиров Л.А. Указ. соч. С. 45.
16. Ильин И.А. Основы государственного устройства. Проект основного закона Российской империи. М.: Парог, 1996. С. 43.
17. Ильин И.А. Указ. соч. С. 43.
18. Кавелин К.Д. Собрание сочинений. Т. 2. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1898. С. 896.
19. Чичерин Б.Н. Указ. соч. / Б.Н. Бессонов, З.М. Зотова, Е.Л. Петренко // Антология мировой политической мысли. Т. 4. М., 1997. С. 153.
20. Палиенко Н.И. Указ. соч. С. 342.

*Арест Варданович КИРАКОСЯН —
магистрант
arestik@yandex.ru*

*Евгений Олегович ВИННИЧЕНКО —
магистрант
z-vinnichenko@yandex.ru*

*Сергей Иванович ЦЫБУЛЯК —
аспирант кафедры
конституционного и муниципального права
tsybulyakSI@mail.ru*

*Институт государства и права
Тюменского государственного университета*

УДК 342.2:323(470+571)

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МОДЕРНИЗАЦИИ
ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**
**LEGAL SUPPORT FOR MODERNIZATION OF THE RUSSIAN
FEDERATION POLITICAL SYSTEM**

АННОТАЦИЯ. Человечество вступает в принципиально новую эпоху — в эпоху постиндустриального общества. Это явление называется также «эпохой постмодерна». Социальные процессы с каждым годом усложняются. Общество постепенно отходит от позиций полностью подчиненного государственного института, становится равноправным элементом системы общество-государство, и поэтапно накапливает количественные факторы присущие гражданскому обществу. Государству приходится сотрудничать с таким обществом и опираться на такое общество. В связи с этим государство должно модернизировать свою политическую систему, чтобы она была открыта для общества.

SUMMARY. Mankind is entering a fundamentally new era - an era of post-industrial society. This phenomenon is also called the «age of postmodernism». Social processes become more complex with each passing year. Society is moving away from the positions of a fully subordinate state institution, it becomes an equal part of the "society-state" system, and gradually accumulates quantitative factors inherent in civil society. The