Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение

высшего образования

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*На правах рукописи*

**МАКЕЕВ Иван Иванович**

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПОНИМАНИЯ БЮРОКРАТИИ  
В РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ МЫСЛИ  
(конец XIX - 30-е гг. XX вв.)**

**Специальность:**

12.00.01 - теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве

**Диссертация**

**на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук**

Научный руководитель:

**Фролова Наталья Алексеевна**

доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации

Москва

2020

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

**ВВЕДЕНИЕ 3**

**ГЛАВА I. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ПОНИМАНИЯ БЮРОКРАТИИ В ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ МЫСЛИ КОНЦА XIX - 30-х гг. XX вв 22**

1. [**Природа и сущность бюрократии: теоретический аспект 23**](#bookmark2)
2. **Генезис формирования бюрократии в России:**

**историко-правовой анализ 37**

1. **Типология политико-правовых концепций понимания**

**бюрократии в России в конце XIX - 30-х гг. XX вв 54**

**ГЛАВА II. ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ МЫСЛЬ КОНЦА XIX - 30-х гг. XX вв. О РОЛИ БЮРОКРАТИИ В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВА 84**

1. **Консервативная политико-правовая мысль об институте**

**бюрократии в механизме государства 85**

1. **Отражение характерных особенностей института бюрократии**

**в механизме государства в либеральной политико-правовой мысли 99**

1. **Марксистская политико-правовая мысль об институте**

**бюрократии в механизме государства 120**

**ГЛАВА III. ВОПРОСЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮРОКРАТИИ В ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ МЫСЛИ КОНЦА XIX -30- х гг. XX вв. С ПОЗИЦИИ СОВРЕМЕННОЙ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ 141**

* 1. **Сравнительно-правовой анализ оценочно-действенного подхода к институту бюрократии в политико-правовой**

**мысли России конца XIX - 30-х гг. XX вв 142**

* 1. **Вопросы эффективности института бюрократии в контексте**

**современной теории государственно-правового развития 164**

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ 191**

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

**И НАУЧНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 196**

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Диссертационное исследование подтвердило необходимость научного изучения теоретических аспектов понимания бюрократии в трудах представителей консервативного, либерального, марксистского направлений политико-правовой мысли конца XIX - 30-х гг. XX вв., являющихся «золотым фондом» российской юридической науки.

Комплексный анализ концептуальных подходов к пониманию бюрократии, основанный на достижениях правоведения, социологии, философии, культурологии, других гуманитарных дисциплин, позволил автору доказать, что историческое развитие российской государственности, политических, экономических и юридических отношений сформировало понятие, специфические сущностные черты и особенности российской бюрократии, традиционно сохраняющиеся независимо от политической системы и формы государственного устройства в российской действительности. Подобная преемственность в оценке института бюрократии и ее роли в российской государственности обусловлена необходимостью сохранения государствообразующей роли бюрократии, способной мобилизовать общество на решение задач перспективного развития. Эта тенденция признавалась и

аргументировалась в политико-правовых концепциях российских мыслителей конца XIX - 30-х гг. XX вв.

Установлено, что преодоление бюрократизации, ведущей к системному кризису государства и общества, российская политико­правовая мысль конца XIX - 30-х гг. XX вв. связывала с поиском правовых моделей государственного устройства и бюрократии, учитывающих российскую почву и нацеленных на подчиненность управления и административного аппарата нормам и принципам права, обеспечивающих стабильное развитие общества, достижение реального правового равенства, баланса между политической и управленческой сферами деятельности бюрократии.

По мнению автора исследования, актуальным для современности остается тезис раннесоветских теоретиков о невозможности значительного экономического и культурного развития страны в условиях системной бюрократической деформации государства и аппарата управления, порождающей глубокие социальные конфликты.

Диссертационное исследование выявило, что российские теоретики и практики конца XIX - 30-х гг. XX вв. рассматривали партийно­политическую деятельность как механизм развития общества и государства, обеспечения конкуренции политических сил, способствующий демократизации, установлению общественного контроля за деятельностью бюрократии, ограничению ее привилегий, значительного преодоления негативных бюрократических проявлений. Активность политической оппозиции позволяет значительно уменьшить бюрократические аномалии, поскольку расширяется механизм воздействия общества на государственную власть, ограничивая злоупотребления, коррупцию, усиливая контролирующие функции, информированность общества, купируя процессы бюрократизации.

Важное место в российском либеральном и марксистском направлениях политико-правовой мысли придавалось необходимости гражданско-правового воспитания граждан. В исследованных аспектах теоретической направленности обращалось внимание на то, что подлинная демократия невозможна не только без определенного уровня развития экономики, но и без существенного политического и культурного изменения общества.

Политико-правовые подходы к институту бюрократии среди мыслителей всех направлений российской политико-правовой мысли отражают необходимость расширения самоуправления, самодеятельности

и инициативы людей, обеспечивающих их реальную причастность к управлению государством, к контролю за бюрократией. Самоуправление уничтожает избыточные полномочия и функции бюрократии, тем самым повышает доверие граждан к государству. В политико-правовых взглядах и позициях мыслителей исследуемого периода самоуправление отстаивается как важнейший инструмент гражданского становления нации, стимул активности гражданского общества, способного стать общественной силой, с которой бюрократия вынуждена считаться.

Исследование выявило, что «снятие» негативных проявлений бюрократии неосуществимо в условиях, при которых власть находится в руках узкого круга лиц, когда общество удалено от управления государством. В политико-правовой мысли, особенно раннесоветского периода, утверждается необходимость преодоления отчуждения масс, расширения самоуправления и самодеятельности, при которых участие в управлении приобретает личностный смысл справедливости,

равноправия, развития и самореализации.

Проведенный научный анализ понимания бюрократии российскими консервативными, либеральными марксистскими теоретиками позволил автору диссертационного исследования сделать вывод о том, что политико-правовые подходы к пониманию института бюрократии конца XIX - 30-х гг. XX вв. подтверждают объективные требования повышения его эффективности, способности обеспечить решение многих насущных проблем граждан, в том числе преодоления социального расслоения общества, бедности и социальной конфликтности.

К важнейшим предпосылкам, до сих пор не утратившим теоретической и практической значимости, эффективного государственного управления политико-правовая мысль конца XIX -30-х гг. XX вв. относит: наличие независимого контроля и надзора за деятельностью чиновников, способных минимизировать издержки централизации и бюрократизации;

соблюдение основополагающих принципов взаимодействия и сотрудничества гражданского общества и власти; учет объективных критериев оценки деятельности управленческих кадров на основе личных результатов вклада чиновника, а не преданности вышестоящему лицу или близости к партии власти; формирование системы ценностей государственной бюрократии, ее ответственности, в том числе персональной, совершенствование правосознания и правовой культуры.

Все это требует изменения стратегии управления, четкого формулирования целей и проектов развития государства, выражающих интересы большинства, а не узкого круга элиты, создания неформальных институтов контроля за бюрократией, переформатирования отношений власти и гражданского общества. Теоретический конструкт института бюрократии должен в своей основе отражать целостность для решения национальных задач на конкретном знании социальной и правовой реальности; соотношение исходных и конечных стимулов функционирования; возможность построения новых отношений и положений в контексте меняющихся условий и особенностей правопорядка.

Достижение цели и решение поставленных задач, обусловленных многоплановостью проблемы бюрократии, подтвердили важность дальнейшего изучения концепций бюрократии в политико-правовой мысли России конца XIX - 30-х гг. XX вв., оставшихся за рамками данного исследования или затронутых не полностью, позиции которых имеют непреходящее значение для современной политико-правовой теории. Кроме того, необходимым с позиции стратегического развития Российского государства является дальнейший анализ доктрин и теорий, выходящих за рамки заявленного в работе исторического периода.

Автор убежден в возможности и необходимости использования подходов к пониманию института бюрократии консервативной, либеральной, марксистской политико-правовой мысли исследуемого периода для формирования современной модели бюрократии правового социального государства XXI в. с учетом процессов, происходящих в российском обществе.

При этом диссертант выражает уверенность, что на современном этапе государственно-правового развития России не следует признавать их взаимоисключающими, как и не следует абсолютизировать какое-либо из направлений, поскольку застой лишает государство и общество развития.