

DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10043

ИСТОРИКО-КОМПАРАТИВИСТСКИЙ АНАЛИЗ БЮРОКРАТИИ НА ОСНОВНЫХ ЭТАПАХ РАЗВИТИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Игорь Вячеславович Левакин

Московский государственный институт международных отношений
(Университет) МИД России,
Москва, Россия

<p>Информация о статье: Поступила в редакцию: 24 июля 2019 Принята к печати: 3 февраля 2020</p>	<p>Аннотация: В представленной статье исследуется проблема осуществления публичной власти посредством бюрократии. Задача поиска путей де-бюрократизации публичной власти (ограничения негативных проявлений, сферы деятельности и функций бюрократии) решается с помощью историко-компаративистской методологии. Исследование позволило выявить наличие сопоставимых свойств публичной власти и бюрократии, объяснить их сравнительные сходства и различия в «вертикальной плоскости» – анализу подвергнуты данные феномены разных временных периодов для обнаружения общих тенденций развития и причинно-следственных связей. Проблема осуществления публичной власти посредством бюрократии конкретизирована на материалах исследований управления в древних обществах, ранних государствах, государственном механизме буржуазных демократий. Особое внимание уделено альтернативной советской модели власти, которая в своем практическом воплощении привела к формированию в нашей стране командно-административной системы с господствующим «классом» номенклатуры. Выявлены основные характеристики публичной власти и бюрократии в постсоветском обществе. Выяснено, что трансформация публичной власти на новом этапе глобального социально-экономического развития может означать ее функциональную вовлеченность в международную систему выкачивания национальных ресурсов в интересах все более интернационализирующихся элит. Сделан вывод, согласно которому бюрократия и институты прямой и представительной демократии, самоуправления, контроля гражданского общества над государством являются прямыми конкурентами. Тем не менее, постиндустриальное общество открывает новые возможности для де-бюрократизации. Поэтому активные, волевые действия политических групп, целых слоев общества, направленные на борьбу за конституционные гарантии прав граждан на информацию, реальный доступ к образованию и, как взаимосвязанное следствие, осмысленную демократию – это сложный, но необходимый путь де-бюрократизации публичной власти</p>
<p>Об авторе: д.ю.н., профессор, кафедра публичного права, МГИМО МИД России e-mail: levakin@yandex.ru</p>	
<p>Ключевые слова: власть; управление; классовое общество; бюрократия; государство; гражданское общество; самоуправление; дебюрократизация; демократия</p>	

Бюрократия и публичная власть неотделимы, ибо публичная власть осуществляет себя в обществе посредством бюрократии¹.

¹ Необходимо разграничивать публичную деятельность (государственную, партийную, конфессиональную т.п.) на политическую и административную. Управление (администрирование) лежит вне политической сферы. В исключительных случаях политические лидеры обращаются напрямую к народу, минуя посредников – администрацию. О возможном апеллировании лидера (верховного правителя) непосредственно к народу, см.: Сурков В. Долгое государство Путина (О том, что здесь вообще происходит) // Независимая газета, №11, 11.02.2019. [Surkov, V. Dolgoy

В процессе управления социумом между лидерами публичной власти (политиками) и бюрократией (администрацией) с одной стороны, бюрократией (администрацией) и обществом (гражданами) с другой, возникают устойчивые связи, формальные и неформальные правила поведения, зависимости, которые с негативной коннотацией именуют

gosudarstvo Putina (O tom, chto zdes' voobshche proiskhodit) (Putin's Long State (about What Is Happening Here at all)) // *Nezavisimaya gazeta*, 11.02.2019, №11]. Не стоит забывать, что и народ известными способами может обратиться к верховной власти, минуя бюрократические механизмы.

бюрократизацией. Задача дебюрократизации публичной власти (ограничения негативных проявлений, сферы деятельности и функций бюрократии) нетривиальна и не имеет однозначного решения, но, безусловно, требует историко-компаративистских исследований. Для поиска адекватных мер дебюрократизации актуально рассмотрение бюрократии в качестве социальной страты или «класса», предложенное К. Марксом, Ф. Энгельсом и развитое в работах В.И. Ленина, Л.Д. Троцкого, М. Джиласа, М.С. Восленского и др.². Известная доктрина рациональной бюрократии, обоснованная в трудах М. Вебера и его последователей, а также прочие теории бюрократии используются в статье в качестве дополнительных, преодолевающих известную односторонность классово-теоретической теории³.

Публичная власть и бюрократия эво-

люционируют, проявляют все новые качества на значимых этапах (стадиях) своего исторического развития⁴. Общественные системы усложняются, их современные «операторы» – технократы, социальные менеджеры – будучи посредниками между субъектами и объектами управления, перехватывают полномочия избираемых политиков, зачастую цензурируют (одобряют, запрещают, корректируют) волеизъявление народа. Изучение генезиса публичной власти и бюрократии позволяет объяснить их сравнительные сходства и различия в разных временных периодах для обнаружения общих тенденций, причинно-следственных связей, а также сделать прогностические выводы относительно возможностей дебюрократизации публичной власти, в том числе применимые к современной российской действительности⁵.

Общественная власть без бюрократии в первобытном обществе. Потестарная

² К. Маркс в работе «К критике гегелевской философии права» выделил такие характерные черты бюрократии: 1) корпорация; 2) специфические, частные интересы; 3) иерархия знаний; 4) тайна; 5) авторитет. К данным признакам необходимо добавить посредническую или отчуждающую функцию бюрократии по формуле: субъект управления – бюрократия – объект управления.

³ Все многообразие трактовок бюрократии, по существу, можно свести к следующим основным концепциям: Маркса; Вебера – Вильсона; «Имперской» («азиатской»); «Реалистической». Подробнее о концепциях бюрократии, см.: Кабашов С.Ю. Бюрократия. Теоретические концепции. – М.: ФЛИНТА, 2011. 220 с. [Kabashov, S.Iu. Biurokratiia. Teoreticheskie kontseptsii (Bureaucracy. Theoretical Concept). Moscow: FLINTA, 2011. 220 p.] Действительно: «Как последовательный антигосударственник, Маркс, естественно, не видит ничего хорошего и в современной ему форме государственного управления. (Кстати, в этом он очень близок к Бакунину и Кропоткину.) Но если принять такого рода критику за полный анализ, то остается непонятным, каким образом и почему современные бюрократические аппараты в разных странах не только не «рушатся под тяжестью собственных преступлений», но и достаточно успешно справляются с решением сложнейших проблем и к тому же пользуются довольно высоким авторитетом у граждан». Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века. М.: Дело, 2002. С. 20. [Obolonskii, A.V. Biurokratiia dlia XXI veka (Bureaucracy for the 21st Century). Moscow: Delo, 2002. P. 20.]

⁴ Считается, что одним из первых – еще в середине XVIII в. – в негативном аспекте проблеме осуществления публичной власти посредством бюрократии подметил французский экономист Винсан де Гурнэ. В дальнейшем данной социально-политической тематикой занимались выдающиеся мыслители: Г.В.Ф. Гегель, Д.С. Милль, А. де Токвиль, Г. Моска и многие др. См.: Кабашов С.Ю. Государственная служба: основные этапы развития как науки и профессии от Древнего мира до начала XX века. М.: ИНФРА-М, 2016. С. 165-168. [Kabashov, S.Iu. Gosudarstvennaia sluzhba: osnovnye etapy razvitiia kak nauki i professii ot Drevnego mira do nachala XX veka (Public Service: the Main Stages of Development as a Science and Profession from the Ancient World to the Beginning of the XX Century). Moscow: INFRA-M, 2016. Pp. 165-168.]

⁵ Публичную власть в «широком смысле» осуществляет не только государство, но и созданные или признанные государством организации, реализовывающие публичные интересы, имеющие различные уровни автономии от государства в зависимости от типа деятельности. «Публичная власть возникает и существует в территориальном публичном коллективе. Публичная власть призвана действовать в интересах коллектива, эманацией которого является». Чиркин В.Е. Публичная власть. М.: Юрист, 2005. С. 20. [Chirkin, V.E. Publichnaia vlast' (Public Power). Moscow: Iurist", 2005. P. 20.]

власть распространялась на относительно эгалитарное первобытное общество. В то же время даже слабая специализация труда (физиологическая, половая), неразвитая структура первобытного социума и синкретичность социальных норм уже предполагали необходимое целенаправленное воздействие на поведение членов родоплеменных групп с естественной иерархией. Вожди, старейшины, шаманы выполняли определенные организаторские функции, повышающие возможности выживания соплеменников в условиях дикой природы и внутривидовой конкуренции. Мифы, ритуалы, обычаи закрепляли за «большими людьми» особое положение внутри первобытных сообществ, в том числе связанное с организацией различных промыслов, распределением добычи, аккумулярованием и распоряжением племенным имуществом и т.д. Однако в эпоху отсутствия сколь-нибудь значимого прибавочного продукта (данные археологии свидетельствуют, что в ряде мест Ближнего Востока переход к земледелию и скотоводству произошёл в IX-VII-м тыс. до н.э.), содержание аппарата управленцев было еще невозможно. Первобытная демократия предполагала избрание и отстранение потестарных лидеров; самоуправление, осуществляемое самими членами первобытных групп: «все вопросы решают сами заинтересованные лица, и в большинстве случаев вековой обычай уже все урегулировал»⁶. В то же время, нельзя идеалистически представлять первобытность в качестве «естественного состояния» равных. Биологическая природа власти основана на доминировании. Применительно к человеческому обществу этологи говорят о наличии власти в первобытности, т.е. «о возможности влиять в нужном направлении, подавлять, принуждать и т.п.»⁷.

⁶ Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства // К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч. Т. 21, М.: Политиздат, 1961. С. 98. [Engels, F. Proiskhozhdenie sem'i, chastnoi sobstvennosti i gosudarstva (Origin of Family, Private Ownership and State) // K. Marx, F. Engels. Coch. Vol. 21. Moscow: Politizdat, 1961. P. 98.]

⁷ Кашанина Т.В. Происхождение государства и права. М.: Высшее образование, 2008. С. 21. [Kashanina, T.V. Proiskhozhdenie gosudarstva i

Публичная власть и бюрократия в зарождающемся классовом обществе.

Выделение из первобытной демократии и самоуправления публичной власти длилось столетия (считается, что первые классовые сообщества – важнейшая предпосылка возникновения публичной власти – возникли в Шумерской и Египетской цивилизациях в IV тысячелетии до н. э.). Известные причины: поэтапное общественное разделение труда, возникновение частной собственности, антагонистических классов и др., привели к кризису управляемости обществом, «тогда народ идет к пророку просить себе царя, но чаще принимает в качестве царя первого смелого претендента на эту роль»⁸. Весьма вероятно, что «первые протобюрократии древности возникли там, где размер территории и подчиненное население превысили возможности прямого личного управления, т.е. вождество переросло в раннее государство»⁹. Как правило, военные вожди с дружинниками, реже – жрецы, возглавляют публичную власть, опираются на «ближний круг» соратников; обособленные от общества, они требуют постоянных источников содержания – налогов, и легального основания для их взимания – обязательного для данников закона, уже не выражающего волю всей родоплеменной организации. Так зарождается система администрации, она же бюрократия. «Обладая публичной властью и правом взыскания налогов, чиновники становятся, как органы общества, над обществом. Свободного, добровольного уважения, с которым относились к органам родового общества, им уже недостаточно,

prava (Origin of State and law). Moscow: Vysshee obrazovanie, 2008. P. 21.]

⁸ Мальцев Г.В. Очерки истории раннего права и государства. М.: Изд-во РАГС, 2010. С. 221. [Mal'tsev, G.V. Ocherki istorii rannego prava i gosudarstva (Essays on the History of Early Law and the State). Moscow: Izd-vo RAGS, 2010. P. 221.]

⁹ Дерлугьян Г. Как устроен этот мир. Наброски на макросоциологические темы. М.: Изд-во Института Гайдара, 2013. С. 218. [Derlug'ian, G. Kak ustroen etot mir. Nabroski na makrosotsiologicheskie temy (How This World Works. Sketches on Macro-sociological Topics). Moscow: Izd-vo Instituta Gaidara, 2013. 176 p.]

даже если бы они могли завоевать его; носители отчуждающейся от общества власти, они должны добывать уважение к себе путем исключительных законов, в силу которых они приобретают особую святость и неприкосновенность»¹⁰.

Публичная власть и бюрократия в древности. Уже первые города-государства Месопотамии (III тысячелетие до н. э.), государства древних цивилизаций (Индийской, Китайской) не могли обходиться без администрации. Древний Египет с его системой поливного земледелия и обширной государственной собственностью развил сложную систему бюрократии. Писцы (письменность – существенная культурная предпосылка возникновения бюрократии), будучи частью двора фараонов, освобождались от уплаты налогов и службы в армии, контролировали экономические отношения, вели соответствующее делопроизводство. Важнейшее место бюрократии в системе общественного разделения труда было обусловлено характером экономики Древнего Египта: от централизованного управления водными ресурсами зависела сама жизнь. В Древнем Китае централизованный административный аппарат (в том числе через его особую группу – евнухов), опираясь на подробное законодательство, управлял не только населением, но и, зачастую, манипулировал самим императором, оторванным от реального положения дел в государстве. В Античной Спарте сформировалась сложная бюрократическая иерархия, а первое установление законодателя Ликурга касалось в том числе реформы государственного управления. Поздняя Римская империя (рубеж III и IV вв. н.э.) была во многом бюрократическим государством, строгое законодательство которой только усиливало произвол администраторов (коррупция, воровство на военных закупках и т.п.), что не в

последнюю очередь привело к ее падению. Свои особенности администрирования – М. Вебер рассматривал «патримониализм» в качестве добюрократической модели государственно управления – были в кочевых империях, восточных деспотиях и т.д.¹¹. Становление публичной власти и бюрократии в древности проистекало в различных формах, ее отразила известная дискуссия об условном приоритете «идеи управления» на Востоке и «идеи собственности» у европейских народов¹².

Церковная власть и бюрократия. Примерно с III века нашей эры самоуправляющиеся христианские общины начинают создавать органы публичной церковной власти. Профессиональные епископы, обладая особыми правами, обзаводятся клиром (церковным аппаратом), существующим на сборы, сначала добровольные, затем – обязательные. В то же время, «имея экстенсивные источники доходов, королевское правительство на протяжении Средневековья опиралось на услуги ... церковной бюрократии, высший персонал которой мог посвятить себя на постоянной основе делам гражданской администрации без того, чтобы выставлять финансовый счет государству, так как он уже получал большое жалование от независимого церковного аппарата»¹³. Кроме того,

¹⁰ Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства // К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч. Т. 21, М.: Политиздат, 1961. С. 171. [Engels, F. Proiskhozhdenie sem'i, chastnoi sobstvennosti i gosudarstva (Origin of Family, Private Ownership and State) // K. Marx, F. Engels. Coch. Vol. 21. Moscow: Politizdat, 1961. P. 171.]

¹¹ Вебер М. Традиционное господство // Прогнозис. 2007. №2 (10). С. 150-165. [Weber, M. Traditsionnoe gospodstvo (Traditional Domination) // Prognosis, 2007, No. 2 (10), pp. 150-165.]

¹² Морган Л.Г. Древнее общество или исследование линии человеческого прогресса от дикости через варварство к цивилизации. Л.: Ин-т народов Севера ЦИК СССР, 1935. 352 с. [Morgan, L.G. Drevnee obshchestvo ili issledovanie linii chelovecheskogo progressa ot dikosti cherez varvarstvo k tsivilizatsii (Ancient Society or the Study of the Lines of Human Progress from Savagery through Barbarism to Civilization). Leningrad: In-t narodov Severa TsIK SSSR, 1935. 352 p.]

¹³ Андерсон П. Родословная абсолютистского государства. М.: Издательский дом «Территория будущего». 2010. С. 28. [Anderson, P. Rodoslovnaia absoliutistskogo gosudarstva (The Genealogy of the Absolutist State). Moscow: Izdatel'skii dom «Territoria budushchego». 2010. P. 28.]

«до конца XI в. церковная юрисдикция – в широком смысле законодательной, исполнительной, а также судебной компетенции – не имела четких границ. Компетенция светских и церковных властей в значительной степени накладывалась друг на друга»¹⁴. Требования христианского канона в период доминирования папской власти распространялись не только на «людей церкви», но и на все население, включая светские власти христианского мира, что оправдывалось, например, доктриной «двух мечей», в которой церковь имеет приоритет (у императоров была своя интерпретация данной теории). Папская революция позволила развести духовную и светскую юрисдикции, размежевать функции церковной и королевской властей. Развитие церковной власти и бюрократии в восточной ветви христианства (православии) имело свои особенности. Среди них – традиционная близость или даже прямое включение в механизм абсолютистского государства, как это было во времена управления церковью Святейшим Правительствующим Синодом, высшим государственным органом церковно-административной власти в Российской империи, начиная с первой половины XVIII в.

Публичная власть и бюрократия в буржуазном обществе. Победа английской буржуазной революции во второй половине XVII в. обеспечила доступ к власти и государственному управлению представителей буржуазии. Согласно К. Марксу система администрации в буржуазном обществе функционирует в качестве орудия буржуазии, при помощи которого последняя заменяет прежнюю, иерархизированную, основанную на феодальных привилегиях систему власти на новую, централизованную и упорядоченную. «Бюрократия» есть «государственный формализм» гражданского общества¹⁵.

¹⁴ Берман Г.Дж. Западная традиция права: эпоха формирования. М.: ИНФРА М – NORMA, 1998. С. 215. [Berman, G.Dzh. Zapadnaia traditsiia prava: epokha formirovaniia (Western Tradition of Law: the Era of Formation). Moscow: INFRA M – NORMA, 1998. P. 215.]

¹⁵ Маркс К. К критике гегелевской философии права // К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч. – 2-е изд. Т. 1. М.: Государственное издательство политической литературы, 1955. С. 271. [Marx,

В.И. Ленин вообще полагал, что «бюрократия... и по своему современному источнику, и по своему назначению представляет из себя чисто и исключительно буржуазное учреждение...»¹⁶. Категоричность приведенного высказывания В.И. Ленина основана на мысли, согласно которой публичная власть, чего никогда не было в предшествующие эпохи сословного общества, полностью концентрируется в руках профессиональной бюрократии, обслуживающей интересы собственников средств производства (фабрик, заменивших мануфактуры)¹⁷. Ф. Энгельс писал так: «...образуется класс, освобожденный от непосредственно производительного труда и ведающий такими общими делами общества, как управление трудом, государственные дела, правосудие, науки, искусства и т.д.»¹⁸. Отсюда в буржуазном обществе помимо государственной и церковной администраций умножаются муниципальные, партийные, профсоюзные и прочие бюро-

К. К. kritike gegelevskoi filosofii prava (To the Critique of Hegel's Philosophy of Right) // K. Marx, F. Engels. Soch. 2-e izd. Vol. 1. Moscow: Gosudarstvennoe izdatel'stvo politicheskoi literatury, 1955. P. 271.]

¹⁶ Ленин В.И. Экономическое содержание народничества // Полн. собр. соч. Т. 1. М.: Политиздат, 1967. С. 440. [Lenin, V.I. Ekonomicheskoe sodержanie narodnichestva (Economic content of populism) / Poln. sobr. soch. Vol. 1. Moscow: Politizdat, 1967. P. 440.]

¹⁷ В России полицейский бюрократический порядок достиг своего апогея в эпоху абсолютизма (конец XVII – начало XX века). См.: Попов В. Полицейский порядок эпохи абсолютизма в России и причины его краха в ходе Февральской революции 1917 года. Режим доступа: https://sociologica.hse.ru/data/2014/04/29/1322730905/SocOboz_13_1_04_Popov.pdf [Popov, V. Politseiskii poriadok epokhi absoliutizma v Rossii i prichiny ego krakha v khode Fevral'skoi revoliutsii 1917 goda (Police Order of an Era of Absolutism in Russia and the Reasons of Its Crash during the February Revolution of 1917). Mode of access: https://sociologica.hse.ru/data/2014/04/29/1322730905/SocOboz_13_1_04_Popov.pdf]

¹⁸ Энгельс Ф. Анти-Дюринг // К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч. Т. 20. М.: Политиздат, 1961. С. 286. [Engels, F. Anti-Dyuring (Anti-Dyuring) // K. Marx, F. Engels. Soch. Vol. 20. Moscow: Politizdat, 1961. P. 286.]

краты. Если с точки зрения М. Вебера и его последователей бюрократия обеспечивает рационально-легальный тип власти¹⁹, то, с точки зрения марксизма, администрация, включающая «абсолютные правительства с их свитой попов, школьных наставников, закорючлых юнкеров и бюрократов», воспринимается в качестве элемента системы эксплуатации, которую необходимо свергнуть революционным путем²⁰. Такой эксперимент был произведен в начале XX века в России.

Советская власть и бюрократия в СССР. Советская власть изначально опиралась на диктатуру пролетариата в лице вооруженных отрядов трудящихся, мыслимую в качестве способа перехода к обществу без классов и профессиональной бюрократии. В годы становления советского государства в качестве управленцев использовались члены революционных организаций, они же были комиссарами при старых «спецзах» из буржуазного аппарата. Теоретиками марксизма предполагалось, что переход к бесклассовому обществу будет сопровождаться сокращением, а затем – с отмиранием государства и построением коммунизма – полной ликвидацией бюрократии: «старый аппарат» – дело временное, «власть для народа» должна постепенно смениться властью самого народа, «чтобы все на время становились «бюрократами» и чтобы поэтому никто не мог стать «бюрократом»²¹. На

практике оказалось, что государственный аппарат сломан не был, более того, он умножился и укрепился, со временем его кадры стали «решать все»²². К. Маркс оказался пророком, когда писал: «Все перевороты усовершенствовали эту машину вместо того, чтобы сломать её»²³. Гогосударствление средств производства в советской России (государственный капитализм) лишь усилило бюрократию и отчуждение народа от власти. Управленческий аппарат приобрел черты тоталитаризма в условиях, когда государство получило «право отменять «частные» договоры; применять не *corpus juris romani* к «гражданским правоотношениям», а ... революционное правосознание»²⁴. М. Вебер и его последователи предупреждали: «бюрократия выживет при любой форме собственности на средства производства»²⁵. Действительно, обюрокрачивание советской власти привело к формированию в СССР

¹⁹ Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. Т. I. Социология. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. 445 с. [Weber, M. *Khoziaistvo i obshchestvo: ocherki ponimaiushchei sotsiologii*. Vol. I. *Sotsiologiia (Economy and Society: Essays on Understanding Sociology)*. Moscow: Izd. dom Vyshei shkoly ekonomiki, 2016. 445 p.]

²⁰ Маркс К., Энгельс Ф. Манифест коммунистической партии // К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч. 2-е изд. Т. 4. М.: Государственное издательство политической литературы, 1955. С. 452. [Marx, K.; Engels, F. *Manifest kommunisticheskoi partii (Communist Manifesto)* // К. Marx, F. Engels. *Soch. 2-e izd. T. 4. Moscow: Gosudarstvennoe izdatel'stvo politicheskoi literatury, 1955. P. 452.*]

²¹ Ленин В.И. Государство и революция // Полн. собр. соч. Т. 33, М.: Политиздат, 1969. С. 109. [Lenin, V.I. *Gosudarstvo i revoliutsiia (State and Revolution)* // Poln. sobr. soch. Vol. 33. Moscow: Politizdat, 1969. P. 109.]

²² Сталин И.В. Речь в Кремлевском дворце на выпуске академиков Красной Армии 4 мая 1935 года // Соч. Т. 14. М.: Издательство «Писатель», 1997. С. 61. [Stalin, I.V. *Rech' v Kremlevskom dvortse na vypuske akademikov Krasnoi Armii 4 maia 1935 goda (The Speech in the Kremlin Palace on Release of Academicians of the Red Army on May 4, 1935)* // Soch. Vol. 14. Moscow: Izdatel'stvo «Pisatel'», 1997. P. 61.]

²³ Маркс К. Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта // К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч. Т. 8. М.: Государственное издательство политической литературы, 1957. С. 206. [Marx, K. *Vosemnadtsatoe briumera Lui Bonaparta (The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte)* // К. Marx, F. Engels. *Soch. 2-e izd. Vol. 8. Moscow: Gosudarstvennoe izdatel'stvo politicheskoi literatury, 1957. P. 206.*]

²⁴ Ленин В.И. О задачах Наркомюста в условиях новой экономической политики. Письмо к Д.И. Курскому // Полн. собр. соч. Т. 44. М.: Политиздат, 1970. С. 398. [Lenin, V.I. *O zadachakh Narkomiusta v usloviakh novoi ekonomicheskoi politiki. Pis'mo k D.I. Kurskomu (On the Tasks of the People's Commissariat of Justice in the New Economic Policy. Letter to D. I. Kursky)* // Poln. sobr. soch. Vol. 44. Moscow: Politizdat, 1970. P. 398.]

²⁵ Арон Р. Этапы развития социологической мысли. М.: УНИВЕРС, 1992. С. 528-529. [Aron, R. *Etapy razvitiia sotsiologicheskoi mysli (Stages of Development of Sociological Thought)*. Moscow: UNIVERS, 1992. Pp. 528-529.]

командно-административной системы и особого «класса» партийно-хозяйственной номенклатуры, заведших страну в экономический и идеологический тупик²⁶. Несменяемость власти, практическое отсутствие ротации высшей партийно-советской бюрократии привели к застою и краху системы реального социализма.

Власть бюрократии в постсоветском обществе. Революция конца XX в. в странах Восточной Европы и России была по своим лозунгам во многом антибюрократической (один из главных призывов – «долгой номенклатурные привилегии»). Однако сегодня является фактом, что произошедшими формационными переменами умело воспользовалась, именно и прежде всего, номенклатура²⁷. Партийная, советская, комсомольская, хозяйственная, профсоюзная бюрократия, действовавшая заодно с лидерами криминальных группировок 1990-х г., во многих постсоветских странах стала главным бенефициаром дележки общенародной собственности (приватизации), созданной во время насильственной коммунистической индустриализации: удалось «взять все, да и поделить». По своим последствиям данная революция – антикоммунистическая, антисоветская, демократическая и т.д. – вполне заслужила художественный эпитет «великая криминальная». Овладев полнотой власти (правотворческой, правоприменительной) системами, исполнительными органами), коррумпированная бюрократия практически не опасалась привлечения к юридической ответственности. Путем выхлощивания демократических процедур создавались все новые организационно-нормативные предпосылки для формирования криминально-бюрократической системы, в том числе рекрутирования политического руководства из ее же рядов. Бюрократия получила возможность реализовывать стремление к самовластию, включающее произвольное распоря-

жение бюджетными средствами, и вполне достигла этой цели при отсутствии реальных механизмов демократического контроля²⁸.

Суверенная власть и бюрократия в глобальном мире. Глобальные социально-экономические процессы оказывают все более ослабляющее воздействие на национальные публичные власти. Суверенитеты национальных государств, главным признаком которых выступает верховенство и независимость государственной власти, испытывают давление со стороны единственной сверхдержавы XXI века (США), наднациональных органов (МВФ, ВТО, Всемирный банк и др.), транснациональных корпораций и прочих инициативных «игроков»²⁹. Новые прочтения концепции государственного суверенитета оправдывают жесткие – включая военные – меры против национальных властей, контролирующих страновые ресурсы; ограничение власти суверенных бюрократий осуществляется в том числе под прикрытием гуманитарных целей. Однако из этого вовсе не обязательно следует, что дело идет к формализации «мирового правительства», опирающегося на единую правовую систему, требующую соответствующего администрирования. Интересы глобальных элит – это уже не только и не столько политики, которые могут быть переизбраны населением – в их динамическом равновесии неопределенный отрезок истории вполне способна обслуживать уже существующая, приспособленная к процессу глобализации международная и страновая бюрократия все более независимая от национальных

²⁸ Мадьяр Б. Анатомия посткоммунистического мафиозного государства. На примере Венгрии. М.: Новое литературное обозрение, 2016. 480 с. [Mad'iar, B. Anatomia postkommunisticheskogo mafioznogo gosudarstva. Na primere Vengrii (Anatomy of a Post-Communist Mafia State. In the Case of Hungary). Moscow: Novoe literaturnoe obozrenie, 2016. 480 p.]

²⁹ Бжезинский З. Великая шахматная доска (Господство Америки и его геостратегические императивы). М.: Междунар. отношения, 1998. 216 с. [Brzezinski, Z. Velikaia shakhmatnaia doska (Gospodstvo Ameriki i ego geostrategicheskie imperativy) (The Grand Chessboard (the Domination of America and Its Geostategic Imperatives)). Moscow: Mezhdunar. otnosheniia, 1998. 216 p.]

²⁶ Джилас М. Новый класс. Нью-Йорк: Фредерик А. Прегер, 1961. 245 с. [Dzhilas, M. Novyi klass (New Class). New-York: Frederik A. Preger, 1961. 245 p.]

²⁷ Восленский М. Номенклатура. М: Захаров, 2005. 640 с. [Voslenskii, M. Nomenklatura (Nomenclature). Moscow: Zakharov, 2005. 640 p.]

властей, например, действующая в рамках требований наднационального законодательства. Такая трансформация публичной власти и бюрократии на новом этапе глобального социально-экономического развития может подразумевать их функциональную вовлеченность в международную систему выкачивания национальных ресурсов в интересах все более интернационализирующихся элит³⁰.

* * *

Проведенный краткий историко-компаративистский анализ проблемы осуществления публичной власти посредством бюрократии позволяет интерпретировать проблему дебюрократизации следующим образом.

Практически единственный значимый пример власти и управления без бюрократии – относительно эгалитарная первобытность (историческая или присутствующая у наших «современных предков», живущих вне государственной организации), при которой носителем власти выступает само общество. Первобытная демократия, реализуя аутентичные интересы сообществ, регулировалась нормами, не навязанными общинникам властью извне. В формировании особой системы администрации не было необходимости. Способом реализации власти было общественное самоуправление, сопряженное с доминированием потестарных лидеров. В качестве управляющих и управляемых, контролеров и контролируемых выступали сами члены первобытных групп: субъект и объект власти совпадали, поэтому она была непосредственно общественной, т. е. неотделенной от общества и непубличной³¹.

³⁰ Кагарлицкий Б.Ю. Марксизм: не рекомендовано для обучения. М.: Изд-во *Алгоритм*, Изд-во Эксмо, 2006. 1622 с. [Kagarlitskii, B.Iu. *Marxizm: ne rekomendovano dlia obucheniia* (Marxism: not Recommended for Teaching). Moscow: Izd-vo Algoritm, Izd-vo Eksmo, 2006. 1622 p.]

³¹ Публично-властные институты образуют государственность. Институты подразделяются на правовой и силовой типы, и в зависимости от того, какой тип институтов доминирует, получается общество (социокультура, цивилизация) правового или потестарного типа.

Переход к организации общества с выделенной из него публичной властью занял значительный исторический отрезок (накапливался прибавочный продукт, возникали общественные классы, формировалось право). Обособившаяся публичная власть в лице властвующего субъекта (фараона, царя, верховного жреца и др.) в силу необходимости, обусловленной классовой борьбой и увеличением функционала, все чаще использовала в качестве посредника между собой и подвластным населением систему администрации (бюрократии). Доверенные лица были обязаны действовать в интересах суверена и под его же контролем, в том числе опираясь на закон. Уже в древности был сформирован «классический» набор мер по борьбе с недобросовестными бюрократами. До нас дошли исторические свидетельства борьбы со злоупотреблениями администрации в Государстве Птолемеев (эллинистическом Египте), где правительство тщетно пыталось бороться с коррупционностью, беззаконием и произволом бюрократов «усилением контроля, повышением ответственности местных чиновников перед центральной властью, многочисленными предписаниями, запрещениями и разъяснениями»³².

В докапиталистической Европе система административного управления распространялась преимущественно на политическую сферу жизни, за влияние на которую, например в Средневековье, боролись светская и церковная власти. Церковная бюрократия зачастую осуществляла функции граждан-

См.: Четвернин В.А. Институциональная теория права. Режим доступа: <https://www.hse.ru/data/2010/02/20/1232122347/300%2025.02.pdf> [Chetvernin, V.A. *Institutsional'naia teoriia prava* (The Institutional Theory Is Right). Mode of access: <https://www.hse.ru/data/2010/02/20/1232122347/300%2025.02.pdf>]

³² Яруллин Р.Р. Система финансовых отношений на Древнем Востоке. М.: Издательский дом Академии Естествознания, 2013. 240 с. Режим доступа: <https://www.monographies.ru/ru/book/section?id=6738> [Iarullin, R.R. *Sistema finansovykh otnoshenii na Drevnem Vostoke* (The System of the Financial Relations in the Ancient East). Moscow: Izdatel'skii dom Akademii Estestvoznaniia, 2013. 240 p. Mode of access: <https://www.monographies.ru/ru/book/section?id=6738>]

ской администрации. Контроль епископов над церковной бюрократией и светскими властями подкреплялся соответствующими правами, материальными средствами, господствующей религиозной идеологией. В сущности, ни одно крупное государство средневековой Европы не имело профессиональной бюрократии. На местах дела вершили феодальные сеньоры и городские магистраты, центральное управление находилось в руках королей и их титулованных приближенных, а королевские чиновники были немногочисленны и занимались в основном сбором налогов. Борьба с бюрократической анархией одним из первых попробовал Арман Жан дю Плесси, кардинал герцог де Ришелье. «Он не отменил продажу должностей и тем более право передачи их по наследству. Герцог де Ришелье создал то, чего во Франции никогда раньше не было, а именно вертикаль власти»³³.

Буржуазные революции разрушили сословную систему правления и конституировали власть народа³⁴. Между

субъектом управления (избранниками народа) и объектом управления (социально-экономическими общностями) формируется система профессиональной бюрократии, обязанная действовать на основании закона и во исполнение решений политических органов власти. Радикальное преобразование феодальной системы публичной власти было основано на «юридическом мировоззрении» буржуазии, где «место догмы божественного права заняло право человека, место церкви – государство»³⁵. Конституировался порядок, при котором представители народа создают справедливые законы, а правительство в лице бюрократии их исполняет; периодические свободные выборы корректируют недостатки системы управления. Отныне правовой закон должен был ограничивать саму политическую власть (концепция «правового государства») и способствовать формированию системы рациональной бюрократии³⁶.

³³ Ришелье стал активно назначать на места представителей центрального правительства – интендантов. Одновременно создавал аппарат самого правительства; сформировал штат государственных секретарей, при которых начали множиться канцелярии, по-французски бюро. В военном секретариате служили настоящие бюрократы, то есть работники, подчинявшиеся своему начальнику и не платившие за свои должности. Впрочем, и эти люди не были госчиновниками, потому что госсекретари платили им жалованье из собственных карманов. См.: Новиков К. Бюрократический централизм // Коммерсантъ Деньги. 2008. №8. С. 69. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/858089> [Novikov, K. Biurokraticheskii tsentralizm (Bureaucratic Centralism) // Kommersant' Den'gi, 2008, No. 8, p. 69. Mode of access: <https://www.kommersant.ru/doc/858089>]

³⁴ В абсолютных монархиях также произошли «управленческие» революции. «Золотым веком бюрократии в Российской Империи стал XIX век: аристократическая фронда в лице декабристов вынудила императора Николая I искать новую, отличную от дворянства опору государства в лице имперской бюрократии. В период правления Николая I престиж гражданской службы, малопопулярной в конце XVIII века, заметно возрос: «фрак» победил

«мундир». Именно в эпоху Николая I бюрократия заняла ведущие позиции в системе государственной власти, представ в качестве политической элиты государства (если понимать в качестве последней сообщество лиц, принимающих стратегически важные решения)». Гаман-Голутвина О.В. Бедный, бедный бюрократ! / Сайт МГИМО, 21.01.14. Режим доступа: <https://mgimo.ru/about/news/experts/246554/> [Gaman-Golutvina, O.V. Bednyi, bednyi biurokrat! (Poor, Poor Bureaucrat!) / MGIMO, 21.01.14. Mode of access: <https://mgimo.ru/about/news/experts/246554/>]

³⁵ Энгельс Ф. Юридический социализм // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 21, М.: Политиздат, 1961. С. 496. [Engels, F. Iuridicheskii sotsializm (Legal Socialism) // K. Marx, F. Engels. Soch. Vol. 21. Moscow: Politizdat, 1961. P. 496.]

³⁶ Известна мысль Людвиг фон Мизеса: «бюрократия сама по себе не является ни плохой, ни хорошей. Это метод управления, который может применяться в различных сферах человеческой деятельности». См.: Мизес Л. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. М.: «Дело» при участии изд-ва «Catallaxy», 1993 240 с. [Mizes, L. Biurokratiia. Zaplanirovannyi kaos. Antikapitalisticheskaia mental'nost' (Bureaucracy. Planned Chaos. Anti-capitalist Mentality). Moscow: «Delo» pri uchastii izd-va «Catallaxy», 1993. 240 p.]; В то же время, нельзя не отметить определенную искусствен-

Развитое буржуазное общество предполагает наличие дифференцированной публичной власти (государственной, церковной, муниципальной и т.д.), осуществляющей управление не только государством, но и всем многообразием общественных сфер с использованием широкого спектра правовых и корпоративных норм. Государственной бюрократии «подставляют свое плечо» управленцы от гражданского общества, в том числе осуществляется их взаимный контроль: со стороны государства – через соответствующие его органы, со стороны гражданского общества – через СМИ и прочие заинтересованные группы. Для нивелирования отрицательных сторон деятельности бюрократии применяется широкий спектр антибюрократических мер: принятие законов, ослабляющих контроль чиновников над бизнесом, сокращение штата государственных и муниципальных служащих, введение показателей эффективности деятельности государственных органов и служащих, передача части государственных функций для исполнения бизнесу и т.д.³⁷ Кроме того, делаются попытки реформировать публичное управление через следующие основные стратегии: эффективность; маркетизация; ориентация на предоставление услуг; децентрализация; отделение политической составляющей; ответственность за результаты. Оценить результаты реформаторских усилий пока крайне сложно, по всей видимости «в XXI столетии «инстинкт реформирования»

ность построений теории «рациональной бюрократии». См.: Лаптева Л.Е. Кризис модели рациональной бюрократии в России // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. 2017. №5. С. 27–35. [Lapteva, L.E. Krizis modeli ratsional'noi biurokratii v Rossii (Crisis of the Model of Rational Bureaucracy in Russia) // Vestnik Moskovskogo universiteta. Serii 11, Pravo, 2017, No. 5, pp. 27–35.]

³⁷ Например, см.: Бизнес и власть в России: теория и практика взаимодействия / Под ред. А. Н. Шохина. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2011. 349 с. [Biznes i vlast' v Rossii: teoriia i praktika vzaimodeistviia / Ed. by A.N. Shokhin (Business and Power in Russia: Theory and Practice of Interaction). Moscow: Izdatel'skii dom NIU VShE, 2011. 349 p.]

должен стать самой сутью практики государственного управления»³⁸.

Советская модель власти, будучи «надстройкой» системы государственного капитализма с элементами социализма, в своем практическом воплощении привела к формированию командно-административной системы, где «класс» бюрократии (партийно-хозяйственной номенклатуры) распоряжался государством в собственных узкогрупповых интересах. Уже Л. Троцкий пришел к выводу о господстве бюрократии: «В советской политической литературе можно нередко встретить обличения «бюрократизма», как некоторых дурных привычек мысли или приемов работы ... Но чего нельзя встретить совершенно, это исследований о бюрократии, как правящем слое ... Между тем она существует ... У нее есть специфическое сознание господствующего «класса»»³⁹. Попытки ограничить произвол правящего в советской России «класса» через механизмы народного, партийного контролей носили формальный характер. Разнообразные меры «борьбы с бюрократизмом» опирались на идеологические штампы, формализованные в уставах общественно-политических организаций, Моральном кодексе строителя коммунизма. Бюрократию считали не естественным следствием всеобщего огосударствления, а «родимым пятном» капитализма, следовательно, не могли выработать научно обоснованных мер дебюрократизации.

Публичная власть в постсоветском обществе продолжает во многом осуществляться мимикрировавшей номенклатурой

³⁸ Кеттл Д. Глобальная революция в государственном управлении // Отечественные записки. 2014. №2. Режим доступа: <http://www.strana-oz.ru/2004/2/globalnaya-revolyuciya-v-gosudarstvennom-upravlenii> [Kettl, D. Global'naia revoliutsiia v gosudarstvennom upravlenii (A Global Revolution in Public Administration) // Otechestvennye zapiski, 2014, No. 2. Mode of access: <http://www.strana-oz.ru/2004/2/globalnaya-revolyuciya-v-gosudarstvennom-upravlenii>]

³⁹ Троцкий Л.Д. Преданная революция: Что такое СССР и куда он идет? М.: T8RUGRAM, 2017. С. 134. [Trotsky, L.D. Predannaia revoliutsiia: Chto takoe SSSR i kuda on idet? (Devoted Revolution: What Is the USSR and Where It Goes?). Moscow: T8RUGRAM, 2017. P.134.]

советского периода, а теперь и ее прямыми наследниками. Симбиоз коррумпированной бюрократии и криминализованной буржуазии распоряжается огромными экономическими ресурсами нашей страны, – энтропия системы преодолевается за счет распродажи национальных богатств – углубляя пропасть отчуждения формального «источника власти» (народа) от самой власти. Исследование срачивания административных элит и бизнеса послужило основой для вывода: «границы публичной и частной сфер размыты либо вовсе отсутствуют. Власть и собственность зачастую неотделимы. Как бароны Средних веков, бюрократы в России используют данную им власть для контроля собственности; капиталисты меняют денежные знаки на власть, чтобы влиять на политику»⁴⁰. Контроль общества и Парламента над бюрократией всех уровней и сфер деятельности практически потерян из-за повсеместного использования господствующими элитами симулякров демократических процедур⁴¹. Административная реформа, одной из целей которой является дебиюкратизация, проводимая самой бюрократией, многим исследователям справедливо представляется нонсенсом⁴². Различные антибюрократические

меры (антикоррупционные, идеологические и т.п.) выглядят явным фейком. Например, в условиях, когда цели власти аморальны, негодным средством являются многочисленные профессиональные кодексы, кодексы этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих.

Современная международная система общественного разделения труда объективно повышает роль интернациональной бюрократии в целенаправленном распределении сокращающейся базы мировых ресурсов, концентрации капитала в руках транснациональных корпораций, финансово-промышленных групп и прочих наднациональных центров власти. Для этого, в том числе, ведется борьба эмансипировавшейся международной бюрократии против ядра национальной власти пока еще суверенных государств. Сегодня одно из главных противоречий в мире – это противоречие между транснациональной и национальными бюрократиями. Международная бюрократия, функционирующая в уже существующих межправительственных организациях, ограждает наднациональные организации от вмешательства со стороны национальных правительств. Например, реальность позволяет рассматривать «евробюрократов как часть транснационального правящего класса: европейская интеграция, как и в принципе региональная интеграция, способствует развитию процессов транснационализации общественных сфер, поскольку является инструментом концентрации ресурсов на наднациональном уровне»⁴³. Контроль над

⁴⁰ См.: Русская власть и бюрократическое государство: коллективная монография / Отв. ред. В.П. Макаренко. Ч. 2. Ростов н/Д: Изд-во Южного федерального университета, 2015. С. 142. [Russkaia vlast' i biurokraticheskoe gosudarstvo: kollektivnaia monografiia (Russian Power and Bureaucratic State: Collective Monograph) / Ed. V.P. Makarenko. Ch. 2. Rostov n/D: Izd-vo Iuzhnogo federal'nogo universiteta, 2015. P. 142.]

⁴¹ Председатель российского Парламента буквально умоляет действительное руководство страны, хотя бы проконсультироваться с высшим представительным и законодательным органом при назначении членов Правительства. См.: Володин В.В. Живая Конституция развития // Парламентская газета, 17.07.2019. Режим доступа: <https://www.pnp.ru/politics/zhivaya-konstituciya-razvitiya.html> [Volodin, V.V. Zhivaia Konstitutsiia razvitiia (Living Constitution of Development) // Parlamentskaia gazeta, 17.07.2019. Mode of access: <https://www.pnp.ru/politics/zhivaya-konstituciya-razvitiya.html>]

⁴² Именно поэтому административные реформы почти всегда рассматриваются как элементы более широких политических программ и проводятся в жизнь не бюро-

кратами, а политиками. См.: Клименко А.В. Механизмы нового государственного управления и модернизированной бюрократии в концепции административной реформы // Юридическая Россия, 02.05.2006. Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1223342> [Klimenko, A.V. Mekhanizmy novogo gosudarstvennogo upravleniia i modernizirovannoi biurokratii v kontseptsii administrativnoi reform (The Mechanisms of New Public Management and the Streamline of the Bureaucracy in the Concept of Administrative Reform) // Iuridicheskaia Rossiia, 02.05.2006. Mode of access: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1223342>]

⁴³ Шебанова М.А. Международная бюрократия как слой транснациональных политиче-

интернациональной бюрократией классическими методами парламентского контроля или контроля со стороны гражданского общества практически невозможен, поэтому ограничение неподконтрольной сферы деятельности и функций международной бюрократии – вопрос выживания национальных бюрократий и публичной власти суверенных государств.

Бюрократизация публичной власти в любых известных истории сложных социальных системах неизбежна⁴⁴. Но вышесказанное не означает, что не существует методов дебюрократизации, ее новые возможности открывают информационные технологии, индустрия знаний и т.п.⁴⁵. Постиндустриальное

ских элит // Полис. Политические исследования. 2012. №1. С. 142. [Shebanova, M.A. *Mezhdunarodnaia biurokratiia kak sloi transnatsional'nykh politicheskikh elit* (International Bureaucracy as Layer of Transnational Political Elite) // *Polis. Politicheskie issledovaniia*, 2012, №1, p. 142.]

⁴⁴ «Власть над объектом управления подменяется властью над системой управления». См.: Айвазян М. Проблемы функционирования системы рациональной бюрократии и магнатско-исполнительский дуализм // *Неоэкономика*, 02.07.2013. Режим доступа: <http://neoeconomica.ru/article.php?id=255> [Aivazian, M. Problemy funktsionirovaniia sistemy ratsional'noi biurokratii i magnatsko-ispolnitel'skii dualism (Problems of Functioning of the System of Rational Bureaucracy and Magnate-performing Dualism) // *Neoeconomika*, 02.07.2013. Mode of access: <http://neoeconomica.ru/article.php?id=255>]

⁴⁵ Об этом, см.: Дракер П. Следующая информационная революция // *Корпоративный менеджмент*, 24.08.1998. Режим доступа: <https://www.cfin.ru/chuvakhin/nir.shtml> [Draker, P. *Sleduiushchaia informatsionnaia revoliutsiia* (Next Information Revolution) // *Korporativnyi menedzhment*, 24.08.1998. Mode of access: <https://www.cfin.ru/chuvakhin/nir.shtml>]; Осборн Д., Пластик П. Управление без бюрократов: Пять стратегий обновления государства. М.: Прогресс, 2001. 533 с. [Osborn, D.; Plastrik, P. *Upravlenie bez biurokratov: Piat' strategii obnovleniia gosudarstva* (Management without Bureaucrats: Five Strategy of Updating of the State). Moscow: Progress, 2001. 533 p.] Необходимо учитывать, что: «общественные структуры не изменяются в одиночку, и иногда для того, чтобы революция полностью завершилась, требуется целое столетие.

общество для наибольшей эффективности функционирования предполагает не столько иерархию власти, сколько приоритет интеллекта и доступа к информации⁴⁶. Полная де-бюрократизация – дело отдаленного бесклассового общества, но уже сегодня необходимы активные, волевые действия политических групп, целых слоев общества, направленные на борьбу за конституционные гарантии прав граждан на информацию, реальный доступ к образованию и, как взаимосвязанное следствие, осмысленную демократию – это сложный, но необходимый путь дебюрократизации публичной власти⁴⁷. В сфере науки

Любое конкретное общество представляет собой сочетание многих различных социальных форм – отдельных экономических укладов, разных политических структур и т.п., – и именно поэтому необходим многогранный подход, способный рассмотреть общество с различных точек зрения, применить различные аналитические схемы. В качестве социальной системы постиндустриальное общество не приходит «на смену» капитализму или социализму, но, подобно бюрократизации, пронизывает оба этих социальных типа». Белл Д. *Грядущее постиндустриальное общество*. М.: Academia, 2004. С. 655–656. [Bell, D. *Griadushchee postindustrial'noe obshchestvo* (Future Post-industrial Society). Moscow: Academia, 2004. Pp. 655– 656.]

⁴⁶ Огромная и реальная опасность – использование информационных технологий для тотального контроля власти над каждым членом общества. См.: Галеон Д., Берган Б. Китайская «система социального рейтинга» будет определять ценность людей // *Иносми*, 20.02.2018. Режим доступа: <https://inosmi.ru/social/20180220/241513806.html> [Galeon, D.; Bergan, B. *Kitaiskaia «sistema sotsial'nogo reitinga» budet opredeliat' tennost' liudei* (The Chinese System of Social Rating Will Determine the Value of People) // *Inosmi*, 20.02.2018. Mode of access: <https://inosmi.ru/social/20180220/241513806.html>]

⁴⁷ Разумеется, конституционализм не в состоянии окончательно победить бюрократизацию известных моделей публичной власти. «Бюрократия была, есть и останется, кто бы ни пришел во власть». Авакьян С.А. Конституционализм и бюрократизация публичной власти // *Вестник Московского университета. Серия 11, Право*. 2014. №1. С. 65. [Avak'ian, S.A. *Konstitutsionalizm i biurokratizatsiia publichnoi vlasti* (Constitutionalism and Bureaucratization of Public Power) // *Vestnik Moskovskogo*

и образования необходима актуализация социальных теорий (представительного правления, либертаризма, анархизма, социальной кибернетики и др.), включающих идеи вытеснения субъектно-объектных отношений типа «власть-подчинение» для корректирования существующих и формирования новых концепций перехода к небюрократическим субъектно-субъектным отношениям самоуправления⁴⁸.

Литература:

Авакьян С.А. Конституционализм и бюрократизация публичной власти // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. 2014. № 1.

Айвазян М. Проблемы функционирования системы рациональной бюрократии и магнатско-исполнительский дуализм // Неоэкономика, 02.07.2013. Режим доступа: <http://neoeconomica.ru/article.php?id=255>

Андерсон П. Родословная абсолютистского государства. М.: Издательский дом «Территория будущего». 2010.

Арон Р. Этапы развития социологической мысли. М.: УНИВЕРС, 1992.

Берман Г. Дж. Западная традиция права: эпоха формирования. М.: ИНФРА М – НОРМА, 1998.

Бжезинский З. Великая шахматная доска (Господство Америки и его геостратегические императивы). М.: Междунар. отношения, 1998. 216 с.

universiteta. Serii 11, Pravo, 2014, No. 1, p. 65.]; О «цифровой» конституции в качестве элемента «цифровой» демократии подробнее, см.: Шахрай С.М. «Цифровая» Конституция. Судьба основных прав и свобод личности в тотальном информационном обществе. Режим доступа: http://isprgas.ru/pics/File/News/Doklad_20042018.pdf [Shakhrai, S.M. «Tsifrovaia» Konstitutsiia. Sud'ba osnovnykh prav i svobod lichnosti v total'nom informatsionnom obshchestve (“Digital” Constitution. The Fate of Basic Rights and Personal Freedoms in Total Information Society). Mode of access: http://isprgas.ru/pics/File/News/Doklad_20042018.pdf]

⁴⁸ «Радикальным средством борьбы с бюрократизмом является смена самого принципа организации власти и управления, а именно – переход на самоуправление. Однако такой переход возможен не в любых социальных условиях и не для всех властных систем. В этих случаях должна быть налажена устойчивая обратная связь субъекта власти и объекта». Протасов В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства. М.: Новый Юрист, 1999. С. 101. [Protasov, V.N. Teoriia prava i gosudarstva. Problemy teorii prava i gosudarstva (Theory of the Right and State. Problems of the Theory of the Right and State). Moscow.: Novyi Iurist, 1999. P. 101.]

Бизнес и власть в России: теория и практика взаимодействия / Под. ред. А.Н. Шохина. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2011. 349 с.

Вебер М. Традиционное господство // Прогнозис. 2007. № 2 (10). С. 150-165.

Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. Т. I. Социология. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. 445 с.

Восленский М. Номенклатура. М.: Захаров, 2005. 640 с.

Галеон Д., Берган Б. Китайская «система социального рейтинга» будет определять ценность людей // Иносми, 20.02.2018. Режим доступа: <https://inosmi.ru/social/20180220/241513806.html>

Гаман-Голутвина О.В. Бедный бюрократ! / Сайт МГИМО, 21.01.14. Режим доступа: <https://mgimo.ru/about/news/experts/246554/>

Дерлугьян Г. Как устроен этот мир. Наброски на макросоциологические темы. М.: Изд-во Института Гайдара, 2013.

Джиглас М. Новый класс. Нью-Йорк: Фредерик А.Прегер, 1961. 245 с.

Кабашов С.Ю. Бюрократия. Теоретические концепции. –М.: ФЛИНТА, 2011. 220 с.

Кабашов С.Ю. Государственная служба: основные этапы развития как науки и профессии от Древнего мира до начала XX века. М.: ИНФРА-М, 2016. С. 165-168.

Кагарлицкий Б.Ю. Марксизм: не рекомендовано для обучения. М.: Изд-во Алгоритм, Изд-во Эксмо, 2006. 1622 с.

Кашанина Т.В. Происхождение государства и права. М.: Высшее образование, 2008.

Кеттл Д. Глобальная революция в государственном управлении // Отечественные записки. 2014. № 2. Режим доступа: <http://www.strana-oz.ru/2004/2/globalnaya-revoluciya-v-gosudarstvennom-uravlenii>

Клименко А.В. Механизмы нового государственного управления и модернизированной бюрократии в концепции административной реформы // Юридическая Россия, 02.05.2006. Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1223342>

Латтева Л.Е. Кризис модели рациональной бюрократии в России // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. 2017. № 5. 27-35.

Ленин В.И. Государство и революция // Полн. собр. соч. Т. 33, М.: Политиздат, 1969.

Ленин В.И. О задачах Наркомюста в условиях новой экономической политики. Письмо к Д.И. Курскому // Полн. собр. соч. Т. 44. М.: Политиздат, 1970.

Ленин В.И. Экономическое содержание народничества // Полн. собр. соч. Т. 1. М.: Политиздат, 1967.

Мадьяр Б. Анатомия посткоммунистического мафиозного государства. На примере Венгрии. М.: Новое литературное обозрение, 2016. 480 с.

Мальцев Г.В. Очерки истории раннего права и государства. М.: Изд-во РАГС, 2010.

Маркс К. Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта // К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч. Т. 8. М.: Государственное издательство политической литературы, 1957.

Маркс К. К критике гегелевской философии права // К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч. – 2-е изд. Т. 1. М.: Государственное издательство политической литературы, 1955.

Маркс К., Энгельс Ф. Манифест коммунистической партии // К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч. 2-е изд. Т. 4. М.: Государственное издательство политической литературы, 1955.

Мизес Л. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. М.: «Дело» при участии изд-ва «Catallaxu», 1993 240 с.

Морган Л.Г. Древнее общество или исследование линии человеческого прогресса от дикости через варварство к цивилизации. Л.: Ин-т народов Севера ЦИК СССР, 1935. 352 с.

Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века. М.: Дело, 2002.

Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов: Пять стратегий обновления государства. М.: Прогресс, 2001. 533 с.

Попов В. Полицейский порядок эпохи абсолютизма в России и причины его краха в ходе Февральской революции 1917 года. Режим доступа: https://sociologica.hse.ru/data/2014/04/29/1322730905/SocOboz_13_1_04_Popov.pdf

Протасов В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства. М.: Новый Юрист, 1999.

Русская власть и бюрократическое государство: коллективная монография / Отв. ред. В.П. Макаренко. Ч. 2. Ростов н/Д: Изд-во Южного федерального университета, 2015.

Сталин И.В. Речь в Кремлевском дворце на выпуске академиков Красной Армии 4 мая 1935 года // Соч. Т. 14. М.: Издательство «Писатель», 1997.

Троцкий Л.Д. Преданная революция: Что такое СССР и куда он идет? М.: Т8RUGRAM, 2017.

Четвернин В.А. Институциональная теория права. Режим доступа: <https://www.hse.ru/data/2010/02/20/1232122347/300%2025.02.pdf>

Чиркин В.Е. Публичная власть. М.: Юрист, 2005.

Шебанова М.А. Международная бюрократия как слой транснациональных политических элит // Полис. Политические исследования. 2012. № 1.

Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства // К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч. Т. 21, М.: Политиздат, 1961.

Энгельс Ф. Юридический социализм // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 21, М.: Политиздат, 1961.

Яруллин Р.Р. Система финансовых отношений на Древнем Востоке. М.: Издательский дом Академии Естествознания, 2013. 240 с. Режим доступа: <https://www.monographies.ru/ru/book/section?id=6738>

References:

Aivazian, M. Problemy funktsionirovaniia sistemy ratsional'noi biurokratii i magnatsko-ispolnitel'skii dualism (Problems of Functioning of the System of Rational Bureaucracy and Magnate-performing Dualism) // Neoeconomika, 02.07.2013. Mode of access: <http://neoeconomica.ru/article.php?id=255>

Anderson, P. Rodoslovnaia absolutistskogo gosudarstva (The Genealogy of the Absolutist State). Moscow: Izdatel'skii dom «Territoria budushchego». 2010.

Aron, R. Etapy razvitiia sotsiologicheskoi mysli (Stages of Development of Sociological Thought). Moscow: UNIVERS, 1992.

Avak'ian, S.A. Konstitutsionalizm i biurokratizatsiia publichnoi vlasti (Constitutionalism and Bureaucratization

of Public Power) // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11, Pravo, 2014, No. 1.

Berman, G. Dzh. Zapadnaia traditsiia prava: epokha formirovaniia (Western Tradition of Law: the Era of Formation). Moscow: INFRA M – NORMA, 1998.

Biznes i vlast' v Rossii: teoriia i praktika vzaimodeistviia / Ed. by A.N. Shokhin (Business and Power in Russia: Theory and Practice of Interaction). Moscow: Izdatel'skii dom NIU VShE, 2011. 349 p.

Brzezinski, Z. Velikaia shakhmatnaia doska (Gospodstvo Ameriki i ego geostrategicheskie imperativy) (The Grand Chessboard (the Domination of America and Its Geostrategic Imperatives)). Moscow: Mezhdunar. otnosheniia, 1998. 216 p.

Chetvernin, V.A. Institutional'naia teoriia prava (The Institutional Theory Is Right). Mode of access: <https://www.hse.ru/data/2010/02/20/1232122347/300%2025.02.pdf>

Chirkin, V.E. Publichnaia vlast' (Public Power). Moscow: Iurist", 2005.

Derlug'ian, G. Kak ustroen etot mir. Nabroski na makrosotsiologicheskie temy (How This World Works. Sketches on Macro-sociological Topics). Moscow: Izd-vo Instituta Gaidara, 2013.

Dzhilas, M. Novyi klass (New Class). New-York: Frederik A. Preger, 1961. 245 p.

Engels, F. Iuridicheski sotsializm (Legal Socialism) // K. Marx, F. Engels. Soch. Vol. 21. Moscow: Politizdat, 1961.

Engels, F. Proiskhozhdenie sem'i, chastnoi sobstvennosti i gosudarstva (Origin of Family, Private Ownership and State) // K. Marx, F. Engels. Coch. Vol. 21. Moscow: Politizdat, 1961.

Galeon, D.; Bergan, B. Kitaiskaia «sistema sotsial'nogo reitinga» budet opredeliat' tsennost' liudei (The Chinese System of Social Rating Will Determine the Value of People) // Inosmi, 20.02.2018. Mode of access: <https://inosmi.ru/social/20180220/241513806.html>

Gaman-Golutvina, O.V. Bednyi, bednyi biurokrat! (Poor, Poor Bureaucrat!) / MGIMO, 21.01.14. Mode of access: <https://mgimo.ru/about/news/experts/246554/>

Iarullin, R.R. Sistema finansovykh otnoshenii na Drevnem Vostoke (The System of the Financial Relations in the Ancient East). Moscow: Izdatel'skii dom Akademii Estestvoznaniia, 2013. 240 p. Mode of access: <https://www.monographies.ru/ru/book/section?id=6738>

Kabashov, S.Iu. Biurokratiia. Teoreticheskie kontseptsii (Bureaucracy. Theoretical Concept). Moscow: FLINTA, 2011. 220 p.

Kabashov, S. Iu. Gosudarstvennaia sluzhba: osnovnye etapy razvitiia kak nauki i professii ot Drevnego mira do nachala XX veka (Public Service: the Main Stages of Development as a Science and Profession from the Ancient World to the Beginning of the XX Century). Moscow: INFRA-M, 2016. Pp. 165-168.

Kagarlitskii, B.Iu. Marxizm: ne rekomendovano dlia obucheniia (Marxism: not Recommended for Teaching). Moscow: Izd-vo Algoritm, Izd-vo Eksmo, 2006. 1622 p.

Kashanina, T.V. Proiskhozhdenie gosudarstva i prava (Origin of State and law). Moscow: Vysshee obrazovanie, 2008.

Kettl, D. Global'naia revoliutsiia v gosudarstvennom upravlenii (A Global Revolution in Public Administration) // Otechestvennye zapiski, 2014, No. 2. Mode of access: <http://www.strana-oz.ru/2004/2/globalnaya-revoluciya-v-gosudarstvennom-upravlenii>

Klimenko, A.V. Mekhanizmy novogo gosudarstvennogo upravleniia i modernizirovannoi biurokratii v kontseptsii administrativnoi reform (The Mechanisms of New Public Management and the Streamline of the Bureaucracy in the Concept of Administrative Reform) // *Iuridicheskaiia Rossiia*, 02.05.2006. Mode of access: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1223342>

Lapteva, L.E. Krizis modeli ratsional'noi biurokratii v Rossii (Crisis of the Model of Rational Bureaucracy in Russia) // *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriia II, Pravo*, 2017, No. 5, pp. 27-35.

Lenin, V.I. Ekonomicheskoesoderzhanienarodnichestva (Economic content of populism) / Poln. sobr. soch. Vol. 1. Moscow: Politizdat, 1967.

Lenin, V.I. Gosudarstvo i revoliutsiia (State and Revolution) // Poln. sobr. soch. Vol. 33. Moscow: Politizdat, 1969.

Lenin, V.I. O zadachakh Narkomiusta v usloviakh novoi ekonomicheskoi politiki. Pis'mo k D.I. Kurskomu (On the Tasks of the People's Commissariat of Justice in the New Economic Policy. Letter to D. I. Kursky) // Poln. sobr. soch. Vol. 44. Moscow: Politizdat, 1970.

Mad'iar, B. Anatomia postkommunisticheskogo mafioznogo gosudarstva. Na primere Vengrii (Anatomy of a Post-Communist Mafia State. In the Case of Hungary). Moscow: Novoe literaturnoe obozrenie, 2016. 480 p.

Mal'tsev, G.V. Ocherki istorii rannego prava i gosudarstva (Essays on the History of Early Law and the State). Moscow: Izd-vo RAGS, 2010.

Marx, K. K kritike gegelevskoi filosofii prava (To the Critique of Hegel's Philosophy of Right) // K. Marx, F. Engels. Soch. 2-e izd. Vol. 1. Moscow: Gosudarstvennoe izdatel'stvo politicheskoi literatury, 1955.

Marx, K. Vosemnadsatoe briumera Lui Bonaparta (The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte) // K. Marx, F. Engels. Soch. 2-e izd. Vol. 8. Moscow: Gosudarstvennoe izdatel'stvo politicheskoi literatury, 1957.

Marx, K.; Engels, F. Manifest kommunisticheskoi partii (Communist Manifesto) // K. Marx, F. Engels. Soch. 2-e izd. T. 4. Moscow: Gosudarstvennoe izdatel'stvo politicheskoi literatury, 1955.

Mizes, L. Biurokratiia. Zaplanirovannyi khaos. Antikapitalisticheskaiia mental'nost' (Bureaucracy. Planned Chaos. Anti-capitalist Mentality). Moscow: «Delo» pri uchastii izd-va «Catalaxy», 1993. 240 p.

Morgan, L.G. Drevnee obshchestvo ili issledovanie linii chelovecheskogo progressa ot dikosti cherez varvarstvo k tsivilizatsii (Ancient Society or the Study of the Lines of Human Progress from Savagery through Barbarism to Civilization). Leningrad: In-t narodov Severa TsIK SSSR, 1935. 352 p.

Obolonskii, A.V. Biurokratiia dlia XXI veka (Bureaucracy for the 21st Century). Moscow: Delo, 2002.

Osborn, D.; Plastrik, P. Upravlenie bez biurokratov: Piat' strategii obnovleniia gosudarstva (Management without Bureaucrats: Five Strategy of Updating of the State). Moscow: Progress, 2001. 533 p.

Popov, V. Politseiskii poriadok epokhi absoliutizma v Rossii i prichiny ego krakha v khode Fevral'skoi revoliutsii 1917 goda (Police Order of an Era of Absolutism in Russia and the Reasons of Its Crash during the February Revolution of 1917). Mode of access: https://sociologica.hse.ru/data/2014/04/29/1322730905/SocOboz_13_1_04_Popov.pdf

Protasov, V.N. Teoriia prava i gosudarstva. Problemy teorii prava i gosudarstva (Theory of the Right and State).

Problems of the Theory of the Right and State). Moscow: Novyi Iurist, 1999.

Russkaia vlast' i biurokraticheskoe gosudarstvo: kollektivnaia monografiia (Russian Power and Bureaucratic State: Collective Monograph) / Ed. V.P. Makarenko. Ch. 2. Rostov n/D: Izd-vo Iuzhnogo federal'nogo universiteta, 2015.

Shebanova, M.A. Mezhdunarodnaia biurokratiia kak sloi transnatsional'nykh politicheskikh elit (International Bureaucracy as Layer of Transnational Political Elite) // *Polis. Politicheskie issledovaniia*, 2012, No. 1.

Stalin, I.V. Rech' v Kremlevskom dvortse na vypuske akademikov Krasnoi Armii 4 maia 1935 goda (The Speech in the Kremlin Palace on Release of Academicians of the Red Army on May 4, 1935) // Soch. Vol. 14. Moscow: Izdatel'stvo «Pisatel'», 1997.

Trotsky, L.D. Predannaia revoliutsiia: Chto takoe SSSR i kuda on idet? (Devoted Revolution: What Is the USSR and Where It Goes?). Moscow: T8RUGRAM, 2017.

Voslenskii, M. Nomenklatura (Nomenclature). Moscow: Zakharov, 2005. 640 p.

Weber, M. Khoziaistvo i obshchestvo: ocherki ponimaiushchei sotsiologii. Vol. I. Sotsiologiia (Economy and Society: Essays on Understanding Sociology). Moscow: Izd. dom Vysshei shkoly ekonomiki, 2016. 445 p.

Weber, M. Traditsionnoe gospodstvo (Traditional Domination) // *Prognosis*, 2007, No. 2(10), pp. 150-165.

HISTORICAL-COMPARATIVE ANALYSIS
OF THE BUREAUCRACY AT THE MAIN STAGES
OF DEVELOPMENT OF PUBLIC AUTHORITY

Igor V. Levakin

*MGIMO University,
Moscow, Russia*

<p>Article history: <i>Received:</i> 24.07.2019 <i>Accepted:</i> 03.02.2020</p>	<p>Abstract: In the present article, the problem of public authority’s realization by means of bureaucracy was investigated. The task of searching for ways of debureaucratization of public authority (restrictions of negative manifestations, areas of work and functions of bureaucracy) might be accomplished with a historical and comparative methodology. The research helped to identify the presence of comparable elements of public authority and bureaucracy; to explain their comparable similarities and differences in a “vertical plane” – the phenomena of different time periods in indication the general tendencies of progress and causality were analyzed. The problem of public authority’s realization by means of bureaucracy was specified according the materials of the researches of governance in ancient societies, early states, governmental machinery of bourgeois democracies. A special attention was given to an alternative Soviet power model that in practice had led to establishing a command and control system with a ruling “class” of nomenclature in our country. The general characteristics of public authority and bureaucracy in a post-Soviet society were identified. The research found that the transformation of public authority in the new phase of global social and economic development might mean its functional involvement in the international system of national resources’ exhausting according to the interest of increasingly internationalizing elites. It was agreed that bureaucracy and institutes of direct and representative democracy, self-governance and control of civil society over the government are direct competitors. Nevertheless, post-industrial society provides new opportunities for debureaucratization. Therefore, the active and volitional actions of political groups as entire segments of society that are aimed at the struggle for the constitutional guarantees for rights to get information, a real access to education and a meaningful democracy, as a connected consequence represent a difficult, but necessary way to debureaucratization of public authority.</p>
<p>About the author: Dr. of Law, Professor, Department of Public Law, MGIMO University e-mail: levakin@yandex.ru</p>	
<p>Key words: authority; governance; class-based society; bureaucracy; government; civil society; self-governance; debureaucratization; democracy</p>	

Для цитирования: Левакин И.В. Историко-компаративистский анализ бюрократии на основных этапах развития публичной власти // *Сравнительная политика*. – 2020. – № 3. – С. 158-173.
DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10043

For citation: Levakin, Igor V. Istoriko-komparativistskiy analiz byurokratii na osnovnykh etapakh razvitiya publichnoy vlasti (Historical-Comparative Analysis of the Bureaucracy at the Main Stages of Development of Public Authority) // *Comparative Politics Russia*, 2020, No. 3, pp. 158-173.
DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10043