

**Дудко Игорь Геннадьевич\***,  
*заведующий кафедрой государственного  
и административного права  
ФГБОУВПО «Мордовский государственный университет  
имени Н.П. Огарева»,  
доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный юрист Российской Федерации  
(г. Саранск)*

## **О ФЕНОМЕНЕ РОССИЙСКОЙ БЮРОКРАТИИ**

Одним из основных феноменов российской государственной власти, активно формируемых на протяжении последних трех столетий, является публично заявленный курс на «европеизацию». Все три крупнейших «поворота» российской истории - «имперский план» Петра I, «построение социалистического государства и коммунизма», «правовое государство», - имеют своим истоком западные идеи и были выстроены как сравнительная перспектива. Каждый из этих проектов, не имея опоры в социальной среде, формировался «суверенной» властью при отрицании существующего государственного порядка и действующего права.

«Европеизация», как магистральный путь развития российского государства, сопровождалась (сопровождается и ныне) заимствованием комплекта западных стандартов, образцов и ценностей (с разной степенью интенсивности и глубины). Так, создать «совершенную» систему государственного управления Петр I стремился путем переноса административного опыта западноевропейских стран. В основу новой системы управления был положен шведский регламент. Во главе почти всех образованных коллегий были поставлены русские дворяне, исполнявшие должности президентов, но должности вице-президентов были за иностранцами; количество иностранных чиновников достигало до половины состава коллегий<sup>1</sup>.

---

\* © Дудко И.Г., 2014

Реформа Петра I оказала существенное влияние на формирование российской бюрократии как типа. Его табель о рангах образовал слой людей связанных интересами чиновничества и чиновничества. Созданная по западным образцам и при участии иностранцев рациональная административная модель управления нарушила естественное развитие российской государственности. Однако она не стала бюрократией «западного образца». Способом и условием ее существования в России является реализация политических решений единоличной власти.

Главным последствием создания административно-управленческого аппарата для российского общества становится подчинение чиновничеству православной церкви, народного представительства, суда. Бюрократия взяла на себя функцию «проводника» новой культуры, быта и, соответственно, воспитателя вкусов нации (высших слоев общества).

В современный период, зарубежный опыт оказался особенно востребованным российской бюрократией. «Интеграция иностранных достижений, - пишут «Московские новости», - это камень преткновения российской политики. Казалось бы, кукурузная эпопея Никиты Хрущева должна была напрочь отбить у российских чиновников тягу к бездумному заимствованию зарубежного опыта. Но каждый чиновник (особенно настроенный на модернизацию) считает своим долгом быть если не впереди планеты всей, то хотя бы вровень с передовиками». Вот и президент Медведев «рекомендовал и российским режиссерам: производство фильмов в жанре экшен сейчас особенно необходимо, поэтому надо использовать компьютерные технологии как в Голливуде, иначе «будет лажа»<sup>2</sup>.

Результаты «европеизации» российского государства выразились, прежде всего, в создании централизованной иерархии должностных лиц, аппарате управления, который с разной степенью интенсивности и масштабом деятельности внедрял западные образцы «чиновничьих» структур и методы аппаратной работы; будь то коллегии или советы как работающие корпорации, либо современные государственные структуры (министерства,

службы, агенства), все они выступают моделями управления направленными на упрочение централизованной, иерархически выстроенной «машины». «Исторический процесс формирования бюрократии, - отмечает И.А. Исаев, - уже давно продемонстрировал ряд особенностей этого феномена, в том числе тенденцию к самовозрастанию и жесткую привязанность к нормативно-правовому самоописанию, т.е. ассоциированность с принципом легальности»<sup>3</sup>.

Что может осуществить государство? Иллюзорно оно может осуществить некий идеал земной жизни (империя, коммунизм, правовое государство). В практической деятельности - построение централизованной иерархии, которая, с каждой реформой, получает новое развитие, сопровождаемое количественным ростом и возрастающим, «бюрократическим» влиянием на общество.

Один из лучших юристов-теоретиков, имевший опыт государственной деятельности - Б.Н. Чичерин, в работе «Россия накануне двадцатого столетия», отмечал: «Для всякого мыслящего наблюдателя современной русской жизни очевидно, что главное зло, нас разъедающее, заключается в том безграничном произволе, который царствует всюду, и в той сети лжи, которой сверху донизу опутано русское общество. Корень и того и другого лежит в бюрократическом управлении, которое, не встречая сдержки, подавляет все независимые силы и, более и более захватывая власть в свои руки, растлевает всю русскую жизнь»<sup>4</sup>.

Современная бюрократия в России, со всеми ее нарастающими привилегиями, разложенным по «нишам» стремится к упрочению своего положения и наращиванию контроля за гражданским обществом посредством современных ресурсов (СМИ, телеканалы, интернет-технологии). В силу этого российская бюрократия выступает инициатором многочисленных реформ и преобразований направленных, с ее точки зрения, на «оптимизацию и эффективность»<sup>5</sup>. Однако за двадцать лет «новой российской бюрократии» не одна из реформ (административная, в сфере образования, здравоохранения, военной сфере, судебная и т.д.) не получила своего завершения. Их результатом является потеря

управляемости в конкретной сфере и снижение контроля. По показателю эффективности государственного управления Россия занимает место в седьмом десятке среди развитых государств мира. Даже Президент РФ вынужден был констатировать: «Наше чиновничество еще в значительной мере представляет собой замкнутую и подчас просто надменную касту» и, далее – «В наши планы не входит передача страны в распоряжение неэффективной коррумпированной бюрократии»<sup>6</sup>.

Специфика российской бюрократии заключена: во-первых, в расширении ее влияния на общество, путем навязывания форм и стандартов поведения; во-вторых, в дисфункциональном действе в отношении общественных инициатив и структур, которые получают бюрократический характер (профсоюзы, политические партии и т.д.); в-третьих, сращивание «верхнего эшелона» бюрократии с собственностью; государственная должность превращается в место извлечения доходов.

---

<sup>1</sup> Козлова Н.В. Коммерц-коллегия в 20 – 50-х годах XVIII в. / Государственные учреждения России XVI-XVIII вв. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1991. - С. 165-166.

<sup>2</sup> Иваницкая Н. Свет в чужом окне // Московские новости. - 2011. - 18 апреля.

<sup>3</sup> Исаев И.А. Легальность и бюрократия // История государства и права. - 2014. - № 20. - С. 4.

<sup>4</sup> Чичерин Б.Н. Россия накануне двадцатого столетия. Берлин: Издание Гуго Штейница, 1901. - С. 145.

<sup>5</sup> Следует оговориться, что используемое понятие «российская бюрократия» является слишком общим и не отражает всех нюансов структуры и особенностей государственного аппарата. Кроме того, существует явное различие между высшей властной элитой и собственно «многоэтажным» чиновничьим составом.

<sup>6</sup> Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию // Российская газета. - 2005. - 17 апреля.