На правах рукописи

Ваганов Артем Михайлович

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОВЕТСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЮРОКРАТИИ (1917-1929 гг.): ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Специальность 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Челябинск–2013

Работа выполнена на кафедре теории государства и права и международного права Института государства и права ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный университет»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Винниченко Олег Юрьевич

Официальные оппоненты: **Кодинцев Александр Яковлевич**
доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой Государственного и муниципального управления ГБОУ ВПО «Сургутский государственный университет Ханты-Мансийского автономного округа - Югры»

Бырдин Евгений Николаевич
кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин ГАОУ ВПО ТО «Тюменская государственная академия мировой экономики управления и права»

Ведущая организация: **ФГБОУ ВПО «Нижегородский государственный университет имени Н.И. Лобачевского» (национальный исследовательский университет)**

Защита диссертации состоится «19» декабря 2013 г. в 14 час . 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 212.298.12 при ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (НИУ) по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (НИУ) по адресу: 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 87, корп. 3д.

Автореферат разослан «9» ноября 2013 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент Русман Галина Сергеевна

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. В настоящее время в России проводится масштабная административная реформа, затрагивающая все уровни управления, направленная на совершенствование системы государственной и муниципальной службы, оптимизацию функционирования государственной и муниципальной бюрократической организации и борьбу с коррупцией в данной сфере. Ведется работа по созданию качественных правовых основ функционирования системы администрирования, направленная на исчерпывающую правовую регуляцию возникающих отношений в управленческой сфере.

Вместе с тем становится все более очевидным, что основные проблемы современной российской государственной бюрократии кроются не в качестве или количестве правовых актов, регулирующих данную сферу отношений, а в правореализации. За последнее десятилетие правотворчество в системе государственного администрирования существенно возросло, но вместе с тем остались неразрешенными такие серьезные проблемы правореализационного характера, как масштабная коррупция, широкая распространенность латентных межличностных и властных отношений в ущерб правоотношениям, несоблюдение юридически установленных правил, процедур в управленческой деятельности и т.д.

Перед государственно-правовой наукой стоит задача глубокого теоретического осмысления указанных проблем и поиска путей их решения. Становится актуальным историко-генетический анализ становления и развития правовых основ российской сферы государственного управления на разных исторических этапах, позволяющий дать основу для оптимизации проходящих в современной России административных преобразований.

В настоящем диссертационном исследовании обращается внимание на специфику регулятивной системы советской государственной бюрократии, заключающуюся в фактическом сочетании правовых и партийно-

номенклатурных основ функционирования. Данное явление в истории развития российских государственно-правовых институтов актуально прежде всего потому, что оно предшествовало становлению российской государственной бюрократии нового образца и неизбежно оказало на нее определенное влияние. Выбор хронологических рамок исследования (с 1917 года по 1929 год) обусловлен тем, что именно в данный исторический отрезок времени происходило становление системы основных принципов регуляции функционирования советской государственной бюрократии.

Представляется, что в государственно-правовой науке назрела необходимость глубокого теоретического анализа становления правовых и политических основ советской бюрократической организации. При этом следует выявлять преемственность традиций, идущую от присущих российской сфере государственного управления и государственной бюрократии характерных черт, в контексте анализа самобытности государственности и правовой системы. Также необходимо рассмотреть конкретно-исторические обстоятельства становления советских государственно-правовых институтов.

Любое теоретическое исследование должно иметь выход на конкретную проблемную область. Учитывая узкие рамки диссертационной работы, диссертант считает наиболее актуальной и в то же время наименее изученной область регулирования служебных отношений в советской бюрократической организации, особенно в сфере регуляции советской государственной гражданской службы. Именно служебные отношения в наибольшей степени демонстрируют фактическое сопоставление правового и партийно-номенклатурного начала.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Проблемы, связанные с советским государственно-правовым строительством, в настоящее время достаточно пристально исследуются представителями исторической, политологической, социологической и юридической наук.

Вопросы, связанные с ролью РСДРП(б), РКП(б), ВКП(б), КПСС в Советском государстве, затрагивающие механизм функционирования партийно-государственной системы, поднимаются в той или иной форме практически в каждом исследовании, посвященном советскому государственно-правовому строительству. В особенности хотелось бы отметить труды таких ученых, как В.П. Пашина, В. Измозик, Б. Старкова, Е.Г. Гимпельсона, С.А. Павлюченкова, А.Н. Чистикова.

Попытку теоретического осмысления сложившейся советской государственно-правовой системы, стержнем которой являлась тоталитарная власть Коммунистической партии во всех сферах жизни общества, можно встретить в трудах следующих исследователей: А.А. Воротникова, А.С. Шабурова, О.Ю. Винниченко, Т.П. Коржихиной, А.С. Сенина, А.В. Оболонского.

Не остается без внимания исследователей проблематика определения статуса актов, исходящих от РСДРП(б), РКП(б), ВКП(б), КПСС, в системе источников советского права. Хотя ученые-юристы не пришли к единому мнению в данном вопросе, отмечаются аргументированные точки зрения представителей как советской, так и современной юридической науки: Д.А. Керимова, И.М. Бачиашвили, А.Н. Мухтаровой, М.Н. Марченко, Т.Е. Новицкой, В.М. Курицына, Р.А. Насибуллина, Н.Е. Садохиной, Д.В. Жуковой-Василевской.

Можно также отметить таких исследователей, как Т.П. Коржихина, В.В. Макеев, В.В. Красников, Т.Ф. Ящук, Т.А. Нагорная, Л.П. Рассказов, В.Б. Макаров, О.Ю. Олейник, В.А. Фурсов, А.Я. Кодинцев, В.С. Нечипоренко, В.М. Шамаров, А.В. Булыжкин, акцентирующих внимание в своих научных работах на разных аспектах функционирования советской государственной системы администрирования. К числу данных аспектов соискатель относит систему советских органов государственной власти и учреждений, механизм взаимодействия в данной системе, общие вопросы, связанные с советской государственной службой, изучение

правоохранительной и военной службы, правовую регуляцию сферы государственного управления и т.д.

Вместе с тем применительно к юридической науке следует отметить отсутствие глубокого теоретического осмысления причин становления правовых и партийно-номенклатурных основ советской государственной бюрократии. Выявляется также неразработанность на уровне юридической теории объяснения процесса эволюции правовых основ российской сферы государственного администрирования на всех исторических этапах становления и развития данного государственно-правового института в целом. Кроме того, в связи с отсутствием единого подхода к способу рассмотрения актов РСДРП(б), РКП(б), ВКП(б), КПСС в юриспруденции ученые-юристы в своих исследованиях, посвященных советской государственной бюрократии, зачастую уделяют мало внимания изучению этих регуляторов.

Отдельно необходимо отметить труды таких ученых-юристов, как А.А. Воротников и В.А. Фурсов, которые в наибольшей степени пересекаются с проблематикой настоящего диссертационного исследования. А.А. Воротников в своем исследовании изучил общие историко-теоретические аспекты развития российской бюрократии, не углубляясь в конкретные проблемные вопросы функционирования системы администрирования в определенных исторических рамках. В свою очередь В.А. Фурсов изучает комплекс нормативных правовых актов, регулировавших систему государственной службы с 1917 по 1941 гг., не выделяя при этом в своем исследовании государственную гражданскую службу. В настоящей диссертационной работе акцентируется внимание на проблемах регуляции номенклатурной системы советской государственной бюрократии периода ее становления (1917-1929 гг.) в контексте изучения особенностей эволюции правовых основ российской системы управления на примере советской государственной гражданской службы как наименее изученном виде служебных отношений.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывавшиеся в процессе становления советской государственной бюрократии.

Предмет диссертационного исследования составляет регулятивная система советской государственной бюрократии как исторический прецедент фактического сочетания правовых и политических основ функционирования управленческих структур, во многом основанный на самобытности российской государственности, правовой системы, бюрократической организации; комплекс наиболее значимых правовых актов и документов РСДРП(б), РКП(б), ВКП(б), обеспечивавших становление советской государственной гражданской службы, регламентировавших процесс прохождения службы, правовой и номенклатурный статус служащих.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования являются анализ становления правовых и политических основ советской бюрократической организации, а также изучение сфер правового регулирования и влияния РСДРП(б), РКП(б), ВКП(б) в функционировании советской государственной бюрократии.

Реализация указанной цели зависит от постановки и решения следующих исследовательских **задач**:

- проанализировать общенаучные и юридические взгляды в сфере государственного управления, на основе чего произвести адаптацию научного понятия «государственная бюрократия» к юридической науке;

- обозначить теоретико-методологические подходы, позволяющие провести теоретический анализ становления правовых и партийно-номенклатурных основ советской бюрократической организации на основе историко-генетического анализа;

- выявить характерные признаки российской сферы государственного управления, государственной бюрократии и ее правовых основ, эволюционно сформировавшиеся к началу XX века и во многом определившие становление советской бюрократической организации;

- на основе конкретно-исторического анализа формирования советских государственно-правовых институтов проанализировать становление советской государственной бюрократии, а также выявить возможные перспективы развития ее правовых основ.

- проанализировать источники советского права и, главным образом, проблему определения статуса актов РСДРП(б), РКП(б), ВКП(б) в данной системе, выявить прием рассмотрения партийных документов в рамках государственно-правовой науки;

- исследовать сферы правового регулирования и преимущественного влияния партийных документов в регуляции процесса прохождения государственной службы;

- провести анализ сфер правового регулирования и преимущественного влияния партийной документации в служебных отношениях, связанных с правами, обязанностями, ограничениями и запретами, а также с ответственностью государственных служащих;

- изучить проблемы правового обеспечения административных преобразований в современной России и на основе положений настоящего диссертационного исследования сформулировать комплекс мероприятий, направленных на оптимизацию правореализации в данной сфере.

Методологической основной диссертационного исследования является теоретико-методологический комплекс, включающий в себя историко-генетические и конкретно-исторические подходы, позволившие выявить государственно-правовые особенности, оказавшие влияние на становление правовых и политических основ советской государственной бюрократии. В рамках общенаучного диалектического метода познания в работе применяется формально-логический метод теоретического анализа (анализ, синтез, дедукция, индукция, абстрагирование, восхождение от конкретного к абстрактному и от абстрактного к конкретному). Диссертационная работа основана на базовых принципах теории государства и права. В процессе исследования применялись формально-юридический

метод и метод сравнительно-правового анализа в целях определения сфер правового регулирования и сфер преимущественного влияния РСДРП(б), РКП(б), ВКП(б) в функционировании советской государственной бюрократии.

Эмпирическую основу исследования составили правовые акты периода становления советских государственно-правовых институтов (1917-1929 гг.), официально опубликованные в следующих изданиях: Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства (СУ РСФСР), Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР (СЗ СССР), Вестник Центрального Исполнительного Комитета, Совета Народных Комиссаров и Совета Труда и Обороны СССР (Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР), Известия Центрального Исполнительного Комитета СССР и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов (Известия ЦИК СССР и ВЦИК).

Исследовались также правовые акты, публиковавшиеся в иных официальных ведомственных и местных печатных изданиях: Сборник постановлений и распоряжений по Народному комиссариату почт и телеграфов РСФСР (Сборник постановлений и распоряжений по НКПТ), Еженедельник Народного комиссариата просвещения РСФСР (Еженедельник Наркомпроса РСФСР), Сборник циркуляров Народного комиссариата юстиции РСФСР за 1922-1925 гг. (Сборник циркуляров Наркомюста РСФСР за 1922-1925 гг.), Официальный сборник декретов, постановлений и циркуляров Центральных и Уральских областных органов власти, Известия Народного комиссариата труда СССР (Известия НКТ СССР), Официальный бюллетень Центрального комитета профессионального союза советских и торговых служащих СССР, Постановления и распоряжения Народного комиссариата финансов РСФСР (Постановления и распоряжения НКФ РСФСР).

Использовались архивные материалы, собранные в Российском государственном архиве социально-политической истории (РГАСПИ): фонды 17 (Центральный Комитет КПСС (ЦК КПСС)), 613 (Центральная контрольная комиссия ВКП(б)); в Государственном архиве Российской Федерации (ГАРФ): фонды Р374 (Центральная контрольная комиссия ВКП(б)) – Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции СССР (ЦКК ВКП(б) – НК РКИ СССР)), Р5446 (Совет министров СССР), А406 (Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции РСФСР (НК РКИ РСФСР)), Р5515 (Народный комиссариат труда СССР (Наркомтруд СССР, НКТ СССР)), Р4042 (Главное управление местами заключения (ГУМЗ) Наркомата внутренних дел РСФСР), Р5451 (Всесоюзный центральный совет профессиональных союзов (ВЦСПС)), А259 (Совет министров РСФСР (Совмин РСФСР)), А2306 (Министерство просвещения РСФСР (Минпрос РСФСР)), А353 (Министерство юстиции РСФСР (Минюст РСФСР)), А390 (Народный комиссариат труда РСФСР (Наркомтруд РСФСР)), Р4085 (Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции РСФСР (НК РКИ РСФСР)).

Были также исследованы источники по диссертационной проблематике в региональных архивах Курганской области: в Государственном архиве общественно-политической документации Курганской области (ГАОПДКО): фонды 1 (Курганский уездный комитет РКП(б)), 2 (Шадринский уездный комитет РКП(б)), 80 (Шадринская окружная контрольная комиссия ВКП(б)), а также фонд «научно-справочная библиотека»; в Государственном архиве Курганской области (ГАКО): фонд «справочно-информационный».

Теоретическая основа диссертации. В качестве теоретических ориентиров исследования послужили труды правоведов в области общей теории государства и права. Среди них следует выделить работы Н.М. Коркунова, Р. Давида, Ж. Карбонье, М.Н. Марченко, Д.А. Керимова, Н.И. Матузова, А.В. Малько, В.Д. Перевалова, Е.Н. Бырдина.

Большую значимость для диссертационного исследования представляют научные труды ученых-юристов и историков, посвященные изучению самобытности российской государственности и правовой системы, к числу которых относятся исследования А. Ахиезера, И. Клямякина, Н.А. Бердяева, И.А. Ильина, А.А. Воротникова, Т.П. Коржихиной, А.С. Шабурова, О.Ю. Винниченко, С.Н. Гаврова.

Теоретической базой послужили также работы ученых-юристов, специализирующихся на исследовании самобытности российской сферы государственного управления, среди которых труды Н.Н. Алексеева, Э.Н. Берендтс, И.А. Ильина, К.Д. Кавелина, А.В. Оболонского.

Не остались без внимания и работы, которые посвящены определенным аспектам, связанным со строительством советской государственной бюрократии. В числе ученых, внесших большой вклад в развитие данной сферы, необходимо назвать Т.П. Коржихину, В.П. Пашина, М.С. Восленского, В.А. Фурсова, В.С. Нечипоренко, В.М. Манохина, А.И. Елистратова, В.А. Власова.

Кроме того, большое значение для диссертационной работы представляет теория развития бюрократической организации, разработанная немецким социологом М. Вебером. Данная теория обладает большим потенциалом для государственно-правовой науки, предоставляет в распоряжение ученого-юриста классическую модель эволюции регуляторов управленческой системы от неправовых к правовым. Не претендуя на универсальность, указанная теоретическая концепция в сочетании с исследованием самобытности государственности, правовой системы и сферы государственного управления российского общества помогает выявить специфику развития правовых основ отечественной системы администрирования. Получаемые выводы формируют базу для глубокого теоретического анализа конкретных проблемных аспектов, связанных с правовыми основами российской государственной бюрократии на всех этапах развития данного государственно-правового института.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в данной работе впервые предпринимается теоретический анализ предпосылок становления правовых и политических основ советской государственной бюрократии на основе историко-генетического и конкретно-исторического подходов в части, касающейся модели эволюции регуляторов управленческой системы от неправовых к правовым. Ещё одной специфической чертой диссертации является сопоставление в рамках историко-правового анализа фактической сферы правового регулирования и сферы преимущественного влияния РСДРП(б), РКП(б), ВКП(б) в функционировании советской государственной бюрократии на примере советской государственной гражданской службы в хронологических рамках с 1917 года по 1929 год.

На основе положений диссертационной работы предпринимаются попытки проанализировать проблемы правореализации в современной российской государственной бюрократии и формулируется комплекс мер, направленных на улучшение правореализации и совершенствование правового обеспечения в данной сфере.

Диссертантом введен в научный оборот комплекс нормативных правовых актов и архивных документов, в том числе свидетельствующих о проводившихся в 1920-х гг. мероприятиях, направленных на создание исчерпывающих правовых основ функционирования советской государственной бюрократии, которые так и не были воплощены в советской государственно-правовой реальности.

Существующее общенаучное определение понятия «государственная бюрократия» на основе теоретических представлений, действующих в юриспруденции, адаптируется к государственно-правовой науке. В научный оборот юридической науки вводится термин «номенклатурный статус советского государственного служащего». Также проанализированы действующие в юриспруденции представления о статусе актов, исходящих от

РСДРП(б), РКП(б), ВКП(б), в системе источников советского права, и определена авторская точка зрения по данному вопросу.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. На основе теоретических положений юриспруденции общенаучное понятие «государственная бюрократия» необходимо оптимизировать к государственно-правовой науке. Под государственной бюрократией следует понимать неразрывно связанную с самобытностью государственности и правовой системы систему государственного администрирования, включающую в себя аппарат государства как составную часть органов государства, а также администрацию государственных учреждений и предприятий, служащие которой обеспечивают осуществление государственной власти, исполнение государственных функций.

2. В 1920-е гг. были разработаны две модели строительства системы государственного администрирования: легально-рациональная и партийно-номенклатурная. Первая предполагала детальную правовую регламентацию функционирования советской государственной бюрократии, но на практике была реализована вторая модель. Суть номенклатурной модели функционирования советской государственной бюрократии заключалась в фактическом сочетании правовых регуляторов и партийных властных императивов, легально-рациональных элементов и традиционных начал патримониальной властной структуры.

3. Выявлены российские государственно-правовые традиции, сформированные до 1917 года, способствовавшие реализации номенклатурной модели. К числу данных традиций относятся: отсутствие общепризнанных ценностей правового государства и легально-рациональной бюрократии; крепкие традиции патримониальной властной структуры, для которой характерны надзаконная, деспотическая власть, организация управления, основанная на системе неправовых властных и межличностных отношений, собственническое отношение к власти; глубокие противоречия между элементами легально-рациональной бюрократии, ситуативно

вводимыми государством, не имевшими объективных предпосылок к развитию, и традициями патримониальной властной структуры, между правовым и неправовым началом.

4. Раскрыты конкретно-исторические обстоятельства становления советских государственно-правовых институтов, повлиявшие на формирование номенклатурной модели советской государственной бюрократии. К числу указанных обстоятельств автор относит: вытеснение рыночных отношений – главного стимула развития правового государства и легально-рациональной бюрократии; проведение модернизации методами максимальной централизации и милитаризации, присущими патримониальной властной структуре; фиктивность общественного контроля за партийно-государственной номенклатурой; преобладание в государственной бюрократии неквалифицированных выходцев из социальных низов с низким уровнем правовой культуры; негативное восприятие западноевропейской идеи права в рамках господствовавшей в Советской России идеологии.

5. Определяя статус актов РСДРП(б), РКП(б), ВКП(б) в системе источников советского права, автор считает возможным не отходить от выработанных в теории права представлений. Документы политических партий не обладают юридической силой, но содержащиеся в них положения могут легализоваться посредством их закрепления в правовых актах органов государственной власти. Прямое действие актов, исходящих от структурных подразделений партии, объясняется российскими государственно-правовыми традициями и конкретно-историческими обстоятельствами становления советских государственно-правовых институтов.

6. Номенклатурная модель советской государственной бюрократии охватывала процесс прохождения государственной службы, определения служебных прав, обязанностей, ограничений, запретов и ответственности. В рамках данной модели существовало юридическое оформление служебных и связанных с ними отношений. Вместе с тем применительно к

управленческим кадрам, занимавшим должности, входившие в номенклатурные списки, существовали специальные правила, процедуры, ограничения, запреты и привилегии, закреплявшиеся по преимуществу в партийных актах.

7. В 1920-е гг. параллельно формировались правовой и номенклатурный статусы государственных служащих. В этой связи в государственно-правовой науке требуется сформулировать понятие «номенклатурный статус государственного служащего». Под данным термином необходимо понимать совокупность прав, обязанностей, а также ограничений, запретов и ответственности государственного служащего, входящего в соответствующие номенклатурные списки, обусловленные его членством в РКП(б), ВКП(б), которые устанавливались партийными актами, зачастую не имевшими правового оформления, но обязательными для исполнения теми субъектами, которым адресовались содержащиеся в них властные императивы.

8. Сложности современной административной реформы в России вызваны прежде всего проблемами правореализации в области функционирования государственной бюрократии, решение которых должно основываться на комплексном исследовании традиций российской государственности, правовой системы, а также советского государственно-правового наследия. Разработан научно-обоснованный комплекс мероприятий по оптимизации функционирования российской государственной бюрократии, включающий в себя меры, направленные на повышение эффективности правореализации в управленческой системе, а также меры по совершенствованию правового регулирования сферы государственного администрирования.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что положения научной работы могут внести положительный вклад в фундаментальное исследование эволюции правовых

основ российской государственной бюрократии на всех исторических этапах становления и развития данного государственно-правового института.

Практическая значимость диссертационного исследования. Результаты диссертационного исследования могут быть использованы при выработке политики в рамках проходящей в современной России административной реформы, направленной на оптимизацию функционирования государственной бюрократии, включающей в себя мероприятия по улучшению правореализации и совершенствованию правового регулирования в управленческой сфере.

Дидактическая значимость диссертации. Содержащиеся в исследовании теоретические конструкции и обобщения могут использоваться в системе юридического образования, в частности в преподавании некоторых разделов таких учебных дисциплин, как «Теория государства и права», «История отечественного государства и права», «История государственного управления в России».

Апробация результатов исследования. Концептуальные положения и выводы диссертационной работы обсуждались на научно-методологических семинарах, заседаниях кафедры теории государства и права и международного права Института государства и права Тюменского государственного университета, что способствовало совершенствованию некоторых положений диссертационного исследования.

Основные результаты исследовательской работы изложены в девяти научных статьях, четыре из которых опубликованы в журналах, включенных в Перечень ведущих периодических изданий, рекомендованных ВАК для публикации основных положений диссертаций.

Диссертант принимал участие во всероссийских научно-практических конференциях.

Структура диссертации обосновывается целью диссертационного исследования и вытекающими из неё задачами, включает в себя введение,

две главы, состоящие из семи параграфов, заключение, список использованных источников и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы исследования; показывается степень ее разработанности; определяются объект и предмет исследования, его цели и задачи, теоретические и методологические основы; раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования; формулируются положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации полученных результатов.

В первой главе «Становление номенклатурной модели советской государственной бюрократии» выделены три параграфа.

В первом параграфе «Теоретико-методологические аспекты исследования государственной бюрократии» анализируются общенаучные и юридические представления в сфере государственного администрирования, обозначаются необходимые для диссертационного исследования теоретико-методологические подходы.

В процессе исследования выявлены рамки научного понятия «бюрократия». Под данным термином принято понимать систему администрирования, обеспечивающую функционирование государственных и негосударственных организаций, происходящую от потребности общества в самоорганизации и обусловленную уровнем его развития, эволюционно сформированными государственно-правовыми традициями. Понятие «бюрократия» включает в себя две составляющие: систему организации управления и профессиональную общность людей, представители которой по долгу своих служебных обязанностей осуществляют функции администрирования.

В теории управления традиционно принято разграничивать политическую и административную сферы. Вместе с тем на практике данное разграничение достаточно условно, и слияние советской бюрократии с партийной элитой являет тому яркое подтверждение. Термин «бюрократия» используется для обозначения управленческой системы как в государственных, так и в негосударственных организациях. В настоящем диссертационном исследовании изучаются проблемы, связанные с деятельностью государственной бюрократии.

Анализ интерпретации сферы государственного управления в отечественной государственно-правовой науке выявил отсутствие в юриспруденции понятия, обозначающего всю систему государственного администрирования. Данная система включает в себя органы государственной власти, а также администрацию государственных организаций. Служащие системы государственного администрирования отличаются тем, что в соответствии с должностными обязанностями выполняют специфическую работу – осуществляют государственное администрирование.

В работе рассматривается необходимость адаптации понятия «государственная бюрократия» к юридической науке. Под государственной бюрократией необходимо понимать неразрывно связанную с самобытностью государственности и правовой системы систему государственного администрирования, включающую в себя аппарат государства как составную часть органов государства, а также администрацию государственных учреждений и предприятий, служащие в которой обеспечивают осуществление государственной власти, исполнение государственных функций.

Для того чтобы проанализировать самобытность российской государственности и правовой системы как основы сферы государственного управления, а также найти их характерные черты в советском

государственно-правовом строительстве, используются цивилизационная и модернизационная теории.

Эволюцию бюрократической организации и её правовых основ помогает понять теория бюрократии М. Вебера. Данная теоретическая концепция в основном разрабатывает классическую модель развития бюрократии, но вместе с тем может быть использована для анализа самобытности государственности и правовой системы конкретного общества.

Второй параграф главы первой диссертации «Российская государственная бюрократия в контексте самобытности правовой системы и государственности» посвящён ряду теоретических аспектов, необходимых для историко-генетического анализа правовых и политических основ советской бюрократии, а также проблем, связанных с правореализацией в данной сфере.

В параграфе рассматривается процесс возникновения и развития российских государственно-правовых традиций. Показана эволюция российской сферы государственного управления, бюрократической организации и ее регулятивных основ на главных исторических этапах становления и развития российской государственности вплоть до 1917 года: Киевская Русь (IX–XIII вв.), Великое княжество Московское и Русское царство (XIV–XVII вв.), Российская империя (XVIII–XIX вв.).

В результате выявлен ряд характерных признаков российской сферы государственного управления, которые значительно повлияли на советское государственно-правовое строительство. К числу таких признаков можно отнести следующие:

1) недостаточное развитие в российской государственно-правовой сфере западноевропейской идеи права как всеобщего регулятора, равносильно связывающего власть и общество, а также принципов легально-рациональной бюрократии;

2) характерное для российского правосознания восприятие права как властного императива, исходящего от властвующего субъекта, но не связывающего его;

3) отсутствие развитых институтов гражданского общества и представительной демократии, которые в странах Западной Европы выступили стимулом и основным гарантом становления и развития правового государства и легально-рациональной бюрократии;

4) объективное формирование традиций осуществления государственного управления деспотическими методами, когда властвующий субъект имеет надзаконный статус;

5) характерное для российской сферы государственного управления отношение к власти и производным от нее возможностям как к собственности;

6) доминирование в управлении патримониальной властной структуры и как следствие распространение неправовых властных и межличностных отношений;

7) наличие серьезных противоречий в сфере государственного управления между вводимыми «сверху» элементами легально-рациональной бюрократии, не имевшими естественных социально-экономических предпосылок становления, развития, и традициями патримониальной властной структуры.

В третьем параграфе главы первой «Юридические аспекты формирования советской государственной бюрократии» проводится анализ предпосылок проведения административных преобразований в Советской России в 20-х гг. XX века. Рассматривается появление легально-рациональной и номенклатурной моделей развития новой управленческой системы. Выявляются последствия и причины реализации на практике номенклатурной модели.

В параграфе показано, что административные преобразования, начавшиеся после Гражданской войны, преследовали целью создание

принципиально иной государственной бюрократии. Советский управленец должен был стать опорой для новой политической системы в деле ускоренного восстановления народного хозяйства.

Чётко прослеживаются намерения определённого круга реформаторов создать надежные правовые основы советской государственной бюрократии, для того чтобы законодательно разграничить государственную и партийную службы. Но в реальности получила развитие номенклатурная модель организации советской государственной бюрократии.

Номенклатурную модель советской государственной бюрократии характеризовали следующие признаки:

- во-первых, отсутствие нормативных правовых актов, закрепляющих основные начала государственной службы, а также единой системы правовых актов в данной сфере;

- во-вторых, внеправовая и фактически не ограниченная власть РСДРП(б), РКП(б), ВКП(б) над управленческим аппаратом.

Таким образом, государственная служба тесно связывалась с партийным статусом, а партийные документы имели обязательное исполнение в сфере государственного управления. Формировался кадровый механизм, не получивший последующей легализации, – номенклатурный принцип подбора кадров.

В результате административных преобразований 1920-х гг. была создана модель государственной бюрократии, во многом основанная на самобытности российской государственности, правовой системы и в то же время уникальная для самой истории отечественной сферы государственного управления. Данная модель фактически официально сочетала в себе два вида регуляторов: правовые акты и акты РСДРП(б), РКП(б), ВКП(б).

На советское государственно-правовое строительство во многом повлияли и конкретно-исторические обстоятельства формирования государственно-правовых институтов:

1) ликвидация основных стимулирующих факторов становления и развития правового государства и легально-рациональной бюрократии в странах Западной Европы: частной собственности и рыночных отношений;

2) в отсутствие методов рыночной регуляции экономических процессов, основанных на праве, модернизация проводилась методами максимальной централизации и милитаризации, сопряженными с властным произволом и насилием, которые характеризуют прежде всего патримониальную властную структуру;

3) отсутствие развитых институтов гражданского общества, превращение контроля за партийно-государственной бюрократией со стороны системы Советов де-факто в фикцию;

4) отрицательное отношение к западноевропейской идее права в рамках господствовавшей в Советской России идеологии;

5) формирование новой советской государственной бюрократии по преимуществу неграмотными и низкоквалифицированными специалистами, являвшимися в основном выходцами из крестьянства, в организации которого вплоть до начала XX века были сильны общинные регуляторы.

Во второй главе «Правовое и политическое регулирование государственной бюрократии» выделены четыре параграфа.

Первый параграф «Источники советского права и акты РСДРП(б), РКП(б), ВКП(б)» предваряет исследование по определению сфер действия правовых и партийных актов в регулировании советской государственной бюрократии на начальном этапе ее становления. Проводится анализ основных источников советского права, исследуется проблематика определения статуса актов, исходящих от РСДРП(б), РКП(б), ВКП(б), в данной системе. Формулируется теоретическая позиция, согласно которой открывается возможность изучения регуляторов данного вида в рамках государственно-правовой науки.

Выявлено отсутствие в отечественной юридической науке единой точки зрения по вопросу определения статуса актов Коммунистической партии в

системе источников советского права.

В работе доказывается необходимость придерживаться действующих положений общей теории права, в соответствии с которыми акты общественных организаций, содержащие корпоративные нормы или доктрину, сами по себе в отрыве от правовых актов, легализующих их положения, не являются источниками права.

В свою очередь большое влияние неправовых партийных актов в регулятивной системе советского общества будет правильным объяснять существующими государственно-правовыми традициями и конкретно-историческими обстоятельствами становления и развития советских государственно-правовых институтов, на основании которых стала реальностью данная специфика.

В параграфе утверждается, что неправовой характер актов, исходящих от РСДРП(б), РКП(б), ВКП(б), не должен становиться препятствием для их тщательного изучения в рамках государственно-правовой науки. Вместе с тем, соискатель отстаивает необходимость исследования партийных документов в контексте анализа правового регулирования изучаемой области.

Во втором параграфе главы второй «Регулирование процесса прохождения государственной службы» проводится анализ регламентации прохождения государственной службы. Изучаются сферы правовой регуляции и преимущественного влияния актов, исходящих от РСДРП(б), РКП(б), ВКП(б), в отношениях, связанных с определением требований к кандидатам, поступающим на государственную службу или претендующим на замещение управленческих должностей. Также исследуются правовые и партийно-номенклатурные основы порядка назначения, перемещения, продвижения по службе и увольнения.

Исследование правовых актов показывает, что юридические документы устанавливали общие требования, распространявшиеся на всех служащих. К их числу можно отнести требования к возрасту, социальному статусу,

уровню образования, квалификации, стажу работы, вводились также некоторые ограничения при приеме на службу в отношении лиц, имевших судимость, выступавших против советской власти и являвшихся служителями религиозных культов.

В свою очередь анализ документов РСДРП(б), РКП(б), ВКП(б) разного уровня открывает, что партийными органами определялись требования, которым должны были соответствовать претенденты на замещение руководящих должностей. Советскому администратору предписывалось быть в первую очередь членом Коммунистической партии, соблюдать корпоративные нормы ее устава, полностью разделять проводимую партийной элитой политику, беспрекословно исполнять партийные властные директивы, уметь понять и эффективно воплотить в жизнь «генеральную линию» партии.

Исследуя сферу правового и партийного влияния в установлении отношений по назначению, перемещению, продвижению по службе и увольнению в системе советской государственной службы, автор сделал следующие выводы. Правовыми актами, регулирующими по преимуществу трудовые правоотношения, а также иными нормами, содержащимися в юридических документах разной юридической силы, определялся общий порядок в данной сфере, в том числе до 1925 года, посредством специально созданных отделов Народного комиссариата труда. Нашли также правовое закрепление соответствующие особенности, например, определение привилегий при поступлении на службу для граждан, имевших особые заслуги перед отечеством или направление на работу в государственную бюрократию посредством трудовой мобилизации.

Производство назначений, перемещений, продвижений по службе и увольнений в отношении управленческих кадров страны осуществлялось посредством номенклатурного принципа подбора кадров, который в основных чертах оформился к 1925 году и функционировал в основном на базе корпоративных актов, исходящих от РКП(б), ВКП(б), распространявших

свое действие на государственную бюрократию.

Под номенклатурным принципом подбора кадров в рамках государственно-правовой науки предлагается понимать механизм подбора, учета и распределения управленческих кадров страны в соответствии с номенклатурными списками, функционирование которого обеспечивалось специализированной, разноуровневой системой структурных подразделений Коммунистической партии, на основании созданного ею комплекса актов, не имевшего юридической легитимации.

Неправовой характер требований к управленческим кадрам, предъявляемых партийными актами, а также отсутствие четких критериев оценки соответствия претендентов на административную должность фактически поставили карьеру государственного служащего в зависимость от субъективного мнения представителей партийных органов. Данное обстоятельство заставило советского служащего ориентироваться в основном не на действующее законодательство, а на партийные властные императивы и во многом обусловило проблемы правореализации в функционировании советской государственной бюрократии.

Третий параграф главы второй «Регламентация правового и номенклатурного статуса советского государственного служащего» посвящен исследованию регулирования сферы, связанной с определением служебных прав и обязанностей в советской государственной бюрократии. Проводится также анализ регламентации отношений, связанных с ограничениями, запретами и ответственностью в системе государственной службы.

Определено, что трудовым законодательством в отношении государственных служащих вводился достаточно разработанный комплекс прав и обязанностей в системе прохождения службы. Некоторые гарантии, связанные с обеспечением безопасности служебной деятельности, а также материальной и социальной стабильности, вводились Уголовным, Гражданским и Гражданско-процессуальным кодексом. Вместе с тем на

государственных служащих, входящих в соответствующие номенклатурные списки, помимо общих прав и обязанностей, закрепленных в правовых актах, распространялись специальные права и обязанности. Данные положения по преимуществу раскрывались в актах РКП(б), ВКП(б), официально носили рекомендательный характер, не получали развития в правовых нормах, но в складывавшихся политических условиях фактически были обязательны для исполнения и обеспечивались государством.

Юридически закреплялась система ограничений и запретов, которая имела в основном социально-классовый характер, ее содержание также зависело от специфики соответствующей отрасли управления, от конкретных должностных обязанностей и от других обстоятельств. Отмечается разработанность в действовавших правовых актах системы юридической ответственности государственных служащих, в которую можно включить дисциплинарную, административную, материальную и уголовную. Тем не менее, несмотря на наличие достаточно разработанного комплекса правовых актов, регламентировавших данную сферу, применительно к партийным государственным служащим и особенно к служащим, входящим в номенклатурные списки, действовали специальные правила и процедуры, предусмотренные актами РКП(б), ВКП(б).

В параграфе утверждается, что в 1920-е гг. параллельно стали формироваться правовой и номенклатурный статусы государственных служащих. В этой связи в государственно-правовой науке необходимо сформулировать и ввести в научный оборот понятие «номенклатурный статус государственного служащего». Под данным термином следует понимать совокупность прав, обязанностей, а также ограничений, запретов и ответственность государственного служащего, входящего в соответствующие номенклатурные списки, обусловленные его членством в РКП(б), ВКП(б), которые устанавливались партийными актами, зачастую не имевшими правового оформления, но обязательными для исполнения теми субъектами, которым адресовались содержащиеся в них властные императивы.

В четвертом параграфе «Проблемы и пути совершенствования правовых основ государственной бюрократии в Российской Федерации» проводится анализ причин проходящей в современной России административной реформы. Исследуются проблемы, связанные с правореализацией в системе российской государственной бюрократии. На основе положений настоящего диссертационного исследования формулируется комплекс мер, направленных на совершенствование проходящего строительства институтов правового государства и легально-рациональной бюрократии.

В отличие от советских преобразований в управленческой сфере, современная административная реформа в России характеризуется попыткой создания исчерпывающих правовых основ функционирования государственной бюрократии.

Вместе с тем практика работы российской государственной бюрократии демонстрирует достаточно серьезные проблемы правореализации. Корни данных проблем лежат в плоскости советского государственно-правового наследия, а также традиций российской государственности и правовой системы. В современной российской государственной бюрократии пусть и не так явно, как в советской системе государственного администрирования, но можно выявить некоторые пережитки патримониальной властной структуры, характерные черты которой в определенной степени находили отражение на всех этапах развития рассматриваемого государственно-правового института. К их числу следует отнести проблемы правореализации, связанные прежде всего с высоким уровнем коррупции, а также вытеснением законодательно установленных процедур латентными властными и межличностными отношениями. Сюда же необходимо отнести неразвитость контроля за государственной бюрократией со стороны институтов гражданского общества и представительной демократии.

Исходя из результатов исследования, предлагается научно обоснованный комплекс мероприятий по оптимизации функционирования современной российской государственной бюрократии.

В данный комплекс входят следующие меры: проведение правовой политики, адекватной естественному развитию общественных отношений; создание правовых механизмов контроля за государственной бюрократией со стороны институтов гражданского общества и представительной демократии; четкое юридическое разграничение политической и административной сферы; формирование правовых основ, гарантирующих интеллектуализацию и высокий уровень правовой культуры служащих; создание на федеральном и региональном уровнях единых кадровых служб для всех органов власти федерального и регионального уровня, действующих в строгих юридических рамках; проведение единой правовой политики в сфере государственной бюрократии; совершенствование правовой регламентации функционирования резерва управленческих кадров.

В заключении автор подводит наиболее значимые итоги исследования, формулируются общие выводы, отражающие теоретическую и практическую ценность исследования, многие из которых созвучны с содержанием положений, вынесенных автором на защиту.

Основные результаты исследования изложены в следующих опубликованных работах автора:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах, определённых ВАК Минобрнауки РФ:

1. *Винниченко, О. Ю.* К вопросу об определении статуса партийных актов в системе источников советского права / О. Ю. Винниченко, А. М. Ваганов // Вестник Тюменского государственного университета. – 2012. – № 3. – С. 204-209. – 0,4 п.л.

2. *Винниченко, О. Ю.* Административная реформа в советской России 1920-х гг.: сочетание традиции и новизны / О. Ю. Винниченко, А. М. Ваганов // Вестник Южно-Уральского государственного университета. – 2012. – № 29. – С. 6-10. – 0,5 п.л.

3. *Ваганов, А. М.* Теоретико-методологические аспекты изучения регулятивной системы советской бюрократии 20-30-х гг. / А. М. Ваганов // Черные дыры в Российском законодательстве. – 2009. – № 6. – С. 162-168. – 0,8 п.л.

4. *Ваганов, А. М.* Феномен бюрократии в отечественной государственно-правовой науке на рубеже XIX-XX веков / А. М. Ваганов // Вестник Тюменского государственного университета. – 2010. – № 2. – С. 234-240. – 0,8 п.л.

Работы, опубликованные в иных изданиях:

5. *Винниченко, О. Ю.* К вопросу о специфике советской правовой системы (1917-20-е гг.) / О. Ю. Винниченко, А. М. Ваганов // Известия Института права, экономики и управления. – 2012. – Вып. 2. – С. 90-96. – 0,3 п.л.

6. *Ваганов, А. М.* К вопросу об определении понятия «бюрократия» / А. М. Ваганов // Вестник АРЭ. – 2009. – № 4 (34). – С. 26-32. – 0,5 п.л.

7. *Ваганов, А. М.* Конституционно-правовые проблемы модернизации политической системы Российской Федерации: теория и практика / А. М. Ваганов // Ученые записки Института государства и права. – 2010. – Вып. 10. – С. 142-148. – 0,3 п.л.

8. *Ваганов, А. М.* Административная реформа как необходимое условие обеспечения конституционных гарантий местного самоуправления / А. М. Ваганов // 25 лет юридическому образованию в Тюменской области: сб. статей всероссийской науч.-практич. конф. (18-19 ноября 2011 г.). – Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2011. – С. 7-13. – 0,4 п.л.

9. *Ваганов, А. М.* Перспективы развития государственной гражданской службы Советской России в 1920-х гг. / А. М. Ваганов // Проблемы развития правовой системы современной России: материалы III Всероссийской научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых (18 мая 2012 г.). – Курган: Изд-во КГУ, 2012. – С. 258-263. – 0,4 п.л.

Общий объем опубликованных работ составил 4,6 п.л.