ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОБЪЕКТ ИССЛЕДОВАНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ И ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК

Корниенко В. И.

кандидат философских наук, доцент, заведующий кафедрой социологии и социальной работы, Курганский государственный университет (Россия), 640669, Россия, г. Курган, ул. Гоголя, 25, kornienko45@mail.ru

Ваганов А. М.

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Курганский государственный университет (Россия), 640669, Россия, г. Курган, ул. Гоголя, 25, artjom-vaganov@rambler.ru.

УДК 35
ББК 67.401.02

В настоящей статье обозначены рамки научного понимания термина «бюрократия». Проводится интерпретация сферы государственного управления в отечественной юриспруденции. Изучены существующие в государственно-правовой науке представления о системе органов государственной власти, о категориях: механизм государства, аппарат государства; об институте государственной службы. Проанализированы также теоретические взгляды на обусловленность управленческой сферы государственно-правовыми традициями. На основе имеющихся в отечественной юридической науке представлений внесены коррективы в научное понимание термина «государственная бюрократия», с целью адаптации его к юриспруденции. Обозначены теоретико-методологические подходы, позволяющие провести теоретический анализ становления правовых и политических основ российской бюрократии, объяснить проблемы правореализации в данной системе. Подобран теоретико-методологический комплекс, способствующий выявлению преемственности от присущих российской сфере государственного управления и государственной бюрократии характерных черт в контексте анализа самобытности государственности и правовой системы. В статье проводится анализ как юридических, так и общенаучных теоретико-методологических взглядов.

Цель. На основе анализа положений социальных и юридических наук сформировать теоретико-методологический комплекс для объективного исследования государственного управления.

Методы. Работа основана на базовых принципах теории государства и права, социологии, также применяется формально-логический метод теоретического анализа.

Результаты. Приходим к выводу об отсутствии в юридической науке термина обозначающего всю систему государственного администрирования эквивалентного общенаучному понятию «государственная бюрократия». На основе теоретических положений юриспруденции общенаучный термин «государственная бюрократия» оптимизирован к государственно-правовой науке. Выявлена большая значимость для юриспруденции теории развития бюрократической организации, разработанной немецким социологом М. Вебером. Данная теоретическая концепция разрабатывает классическую модель развития, вместе с тем обладает потенциалом адаптации к самобытности государственности и правовой системы конкретного общества.

Научная новизна. Существующее общенаучное определение понятия «государственная бюрократия» на основе теоретических представлений, действующих в юриспруденции, адаптируется к государственно-правовой науке. Выявляется эвристический потенциал теории М. Вебера для юридической науки как теоретической концепции способной исследовать специфику развития правовых основ государственной бюрократии на базе государственно-правовых традиций.

© Корниенко В. И., Ваганов А. М., 2015

Ключевые слова: государственная бюрократия, государственная служба, механизм государства, аппарат государства, государственно-правовые традиции, патримониальная бюрократия, рациональная бюрократия.

GOVERNANCE AS AN OBJECT OF STUDY OF SOCIAL AND LEGAL SCIENCES

Kornienko V. I.

Candidate of Science (Philosophy), Assistant Professor, Head of the Sociology and Social Work Department, Kurgan State University (Russia), 25 Gogol str., Kurgan, Russia, 640669, kornienko45@mail.ru

Vaganov A. M.

Candidate of Science (Law), Assistant Professor, Assistant Professor of the Civil-Legal Disciplines Department, Kurgan State University (Russia), 25 Gogol str., Kurgan, Russia, 640669, artjom-vaganov@rambler.ru.

This article provides a framework of scientific understanding of the term «bureaucracy». The authors introduce interpretation of public administration in domestic law. The authors study the existing state-legal scientific view on the system of public authorities, about categories: mechanism of the state, apparatus of the state, about the institute of the public service. Theoretical views on management of public-sphere conditionality legal traditions are analyzed.

On the basis of existing views on domestic legal science the authors change scientific understanding of the term «state bureaucracy» aimed at adapting it to jurisprudence. The authors outline theoretical and methodological approaches that allow conducting a theoretical analysis of the formation of legal and political foundations of the Russian bureaucracy, explaining problems of enforcement of the right in the given system.

The authors selected theoretical and methodological complex, which facilitates identification of continuity from the inherent limitations of the Russian public administration and state bureaucracy characteristic in the context of the analysis of the identity of the statehood and legal system. In the article, the authors analyze both legal and general theoretical and methodological perspectives.

Purpose. To generate a theoretical-methodological complex for objective study of public administration using the analysis of social and legal sciences.

Methods. The research is based on the basic principles of theory of state and law, sociology. The authors also applied a formal logical method for theoretical analysis.

The results. The authors **c**ome to the conclusion about the absence of the term denoting the entire system of public administration and equivalent to the general scientific notion «state bureaucracy» in legal science. On the basis of theoretical jurisprudence provisions general scientific term «state bureaucracy» is optimized to legal science. The authors identified a large significance of the theory of bureaucracy development made by German sociologist M. Weber for the jurisprudence. This theoretical concept develops a classic model of development; however, it has some potential to adapt to the identity of state and the legal system of a particular society.

Scientific novelty. The existing general scientific definition «state bureaucracy» on the basis of theoretical notions, existing in law, is adapted to the state and legal science. The authors identified heuristic potential of M. Weber's theory for legal science as a theoretical concept able to explore specificity of the development of the legal framework of state bureaucracy based on state-legal traditions.

Key words: government bureaucracy, public service, the mechanism of the state apparatus of the state, state-legal tradition, patrimonial bureaucracy, rational bureaucracy.

Для государственно-правовой науки понятие «бюрократия» несет большой методологический потенциал, позволяя выделить из всей государственной системы сферу администрирования и установить ее связь с государственно-правовыми традициями. Уточним научные рамки данного понятия.

Представляется, что существующие научные взгляды в рассматриваемой области можно условно разделить на два базовых направления: в рамках одного исследуется социально-классовая сущность бюрократии, в рамках другого – общесоциальная сущность данного элемента государства.

Основателем первого теоретического направления является немецкий ученый, заложивший фундамент марксизма, К. Маркс. В соответствии с его точкой зрения бюрократия как государственно-правовой

институт является орудием угнетения в руках класса собственников, представляет собой надстройку экономического базиса и в Коммунистическом обществе отомрет. В рамках указанной теории рассматриваемое государственно-правовое явление воспринимается крайне негативно, а сам термин «бюрократия» зачастую употребляется в синонимичном значении термину «бюрократизм» [1].

Полагаем, что современное научное восприятие бюрократической организации сформировалось во многом в рамках второго теоретического направления, наибольший вклад в становление которого принадлежит другому немецкому исследователю в сфере социогуманитарного знания М. Веберу. Ученый показал бюрократию как систему администрирования в организациях, порожденную не классовым противостоянием, а неотъемлемо присущей обществу потребностью в самоорганизации, обусловленную далеко не только экономическим базисом, но и соответствующими государственно-правовыми традициями [2]. Теоретические взгляды М. Вебера легли в основу большинства исследований бюрократических систем и развивались многими видными исследователями [3].

В соответствии с научными взглядами большинства представителей рассматриваемого теоретического направления образцом эффективной управленческой системы является классическая легально-рациональная бюрократия. Данную систему администрирования ученые определяют как управленческий аппарат, состоящий из специальных служащих, обладающих профессиональной подготовкой, действующих в соответствии с правовыми (корпоративными) нормами в рамках определённой ими компетенции. При этом следует обратить внимание на то, что в качестве главных признаков рациональной бюрократической системы государства в основном выделяются те, которые носят сугубо юридический характер. К ним можно отнести: правовое закрепление компетенции государственных организаций, юридическую регламентацию внутреннего устройства и работы государственной администрации, правовое регулирование служебных отношений, а также развитый правовой институт государственной службы.

Ученые обращают внимание на различные патологии бюрократической системы [4]. Считаем возможным и необходимым называть недостатки администрации отдельным объединяющим термином, существующим на сегодняшний день в науке – «бюрократизм».

Отметим, что в рамках анализируемого научного направления понятие «бюрократия» помимо самой системы организации управления обозначает профессиональную общность людей, представители которой по долгу своих служебных обязанностей осуществляют функции администрирования. Данное толкование изучаемого понятия ограничивает рамки исследования исключительно особым видом трудовой деятельности – управленческой.

В контексте рассматриваемого теоретического направления необходимо отметить ряд следующих аспектов:

1. Как доказывал еще американский ученый и государственный деятель XIX века В. Вильсон, следует различать политическую сферу, в рамках которой профессиональные политики принимают судьбоносные решения, касающиеся развития общества, и администрацию (бюрократию), задачей которой является организация реализации государственной власти и исполнения государственных функций [5, p. 582–588].

2. Благодаря трудам таких авторов, как М. Я. Острогорский, С. Липсет, и др., термин «бюрократия» стал использоваться не только для исследования государственной административной сферы, но и для изучения управленческих систем в негосударственных организациях [6]. В связи с этим считаем необходимым отметить, что в настоящей работе исследуется исключительно бюрократическая система государства (государственная бюрократия).

Таким образом, выявив научные рамки термина «бюрократия», считаем возможным приступить к исследованию интерпретации сферы государственного управления в отечественной юриспруденции.

Значимый вклад в разработку теоретических взглядов о системе органов государственной власти, о влиянии государственно-правовых традиций на сферу администрирования внесли представители юридической науки Российской империи второй половины XIX – начала XX века, а также некоторые ученые русской эмиграции первой половины XX века [7, с. 234–240].

Анализ научных работ таких выдающихся ученых юристов как Б. Н. Чичерина, Н. М. Коркунова, В. Е. Романовского позволяет сделать следующий вывод. Учеными-юристами рассматриваемого периода было разработано четкое представление об органах государственной власти как о наделенной государственно-властными полномочиями в законодательно определенных сферах, единой, структурированной системе [8].

Представители юридической науки Российской империи и русской эмиграции, как например Н. И. Палиенко и Э. Берендтс отмечали публично-правовой характер правоотношений в системе органов государственной власти [9]. Некоторые ученые обращали внимание на специфику правового статуса служащих органов государства, которую усматривали в наличии государственно-властных полномочий [10, с. 474].

Учеными-юристами рассматриваемого периода были сформулированы тезисы о самобытности сферы государственного управления каждого общества,

о наличии традиций сильной, централизованной государственной власти в России и слабости начал правового государства, о необходимости ограничения государственной власти институтами гражданского общества, представительной демократии и правом [11].

С 1917 года в Советской России стала формироваться качественно новая государственно-правовая доктрина. Юристы первой половины XX века, такие как Д. И. Курский, М. А. Рейснер, П. И. Стучка, А. Я. Вышинский, выработали официальные позиции советской юридической науки на основе теоретических взглядов идеологов марксизма [12]. Формационная теория развития государственно-правовых институтов считалась единственно верной. В связи с этим предпринимавшиеся в дореволюционной отечественной юридической науке исследования российских государственно-правовых традиций и их влияние на сферу государственного управления не получили широкого развития в советской юриспруденции.

Тем не менее, советской юридической наукой был внесен ощутимый вклад в интерпретацию сферы государственного управления через призму таких категорий, как «механизм государства» и «аппарат государства», а также института государственной службы. Вместе с тем следует отметить, что в современной отечественной юриспруденции существуют разные точки зрения относительно указанных понятий, также можно констатировать разное восприятие института государственной службы в советской и российской юридической науке.

Так, например, таким известным представителем уральской юридической школы, как В. М. Корельским, признаются равнозначными понятия «механизм государства» и «аппарат государства» [13, с. 84]. В свою очередь, другой видный уральский ученый-юрист А. С. Шабуров, в целом поддерживая указанную позицию, полагает неверным включать в понятие «механизм государства» помимо органов государственной власти совокупность государственных учреждений, предприятий. А. С. Шабуров отмечает, что только органы государственной власти вправе осуществлять государственную власть. Признавая, что в реализации функций государства участвуют не только органы государственной власти, ученый предлагает использовать понятие «механизм осуществления функций государства», объединяющее всех задействованных субъектов [14, с. 80].

В свою очередь, в трудах такого выдающегося представителя отечественной государственно-правовой науки, как М. Н. Марченко, отстаивается несколько иная точка зрения, в соответствии с которой, государственный механизм, более широкое понятие, чем государственный аппарат, первое обозначает всю совокупность государственных органов, организаций, а второе, необходимо использовать для определения системы государственных органов [15, с. 342].

Несмотря на определенные расхождения в понимании таких юридических категорий, как «механизм государства», «аппарат государства», анализ представленных точек зрения позволяет сделать вывод, что орган государства вышеназванными учеными воспринимается как структурная единица рассматриваемых понятий.

Представляют также огромный интерес теоретические взгляды на соотношение рассматриваемых понятий, выработанные ученым, внесшим огромный вклад в советскую и российскую юридическую науку Д. А. Керимовым. Исследователь соглашается с тем, что понятия «аппарат государства» и «механизм государства» не являются равнозначными, но предлагает их различать следующим образом: первое определять как определенную систему, а второе – как функционирование различных элементов государственной системы [16, с. 112]. Д. А. Керимов также подчеркивает, что государственный аппарат состоит из государственных служащих, которые не избираются (как профессиональные политики), а назначаются руководителями соответствующих органов и наделены специальным правовым статусом.

Исследователь предлагает также не отождествлять понятия «государственный аппарат» и «система органов государственной власти», понимая под первым бюрократическую организацию государственных органов [16, с. 112–113]. В данном случае, показывает ученый, исследователь из всей сложной государственной системы сможет акцентировать внимание на бюрократии любого органа государственной власти (исполнительного, законодательного, судебного), которая призвана обеспечивать реализацию его властных полномочий.

Таким образом, изучены основные точки зрения на соотношение понятий «механизм государства» и «аппарат государства». На основе имеющихся восприятий определим наиболее подходящие для настоящего исследования рамки данных понятий.

Прежде всего, исходя из общенаучного восприятия бюрократии как административной системы организаций, состоящей из специальных служащих, по долгу своих служебных обязанностей осуществляющих функции администрирования, необходимо акцентировать внимание на внутреннем бюрократическом аппарате государственных организаций. В связи с этим представляется приемлемым предложение Д. А. Керимова использовать понятие «аппарат государства» для обозначения бюрократии органов государственной власти, обеспечивающей их функционирование и состоящей из государственных служащих, а также отделить его от термина «механизм государства». Считаем также справедливой отстаиваемую А. С. Шабуровым позицию, в соответствии с которой необходимо производить разграничение понятий «механизм государства» и «механизм осуществления функций

государства». Обозначим первое как систему государственных органов и должностных лиц, наделенных государственно-властными полномочиями, и второе как систему государственных органов, учреждений, предприятий и должностных лиц, целью которой является исполнение функций государства.

Определяя аппарат государства как бюрократическую организацию органов государственной власти, следует отметить, что сфера государственного администрирования не ограничивается организацией реализации властных полномочий органов власти и должностных лиц. Сюда также включается и организация исполнения государственных функций. В свою очередь, исполнение государственных функций – это работа, в которую вовлечены, помимо органов государственной власти, различные государственные организации, не обладающие властными полномочиями (учреждения, предприятия). В данном случае термин «аппарат государства» не охватывает весь объем общенаучного понятия «государственная бюрократия» и не может быть его юридическим эквивалентом.

Изучая представления отечественной государственно-правовой науки об институте государственной службы, сравним два исторических периода: советский и современный (российский). Более подробно остановимся на особенностях определения границ использования понятия «государственный служащий».

Выявляя теоретические положения советской юриспруденции, обратим внимание на два проекта правовых акта, разработанных в 1920-х гг.: «Положение о государственной гражданской службе» и «Временное положение о государственной службе». Анализ рассмотренных документов дает представление о том, что в советскую юриспруденцию было заложено достаточно широкое восприятие термина «государственный служащий». Данное понятие охватывало помимо служащих органов государственной власти административный персонал, иных работников (врачей, учителей, рабочих и т.д.) государственных учреждений, предприятий.

Такие восприятия отличаются от теоретических основ современных российских правовых актов. В соответствии с положениями действующего законодательства государственные служащие – это граждане РФ, несущие службу в органах государственной власти, обеспечивающие исполнение ими властных полномочий, а также лиц, замещающих государственные должности РФ, субъектов РФ [17]. Под указанное определение не подпадают работники государственных учреждений, предприятий, создаваемых в целях осуществления функций государства.

Следует отметить, что сфера государственного администрирования включает в себя два вида деятельности: организацию реализации властных полномочий и организацию исполнения государственных функций. В свою очередь специфика двух видов административной работы образует две категории управленцев: служащих органов государственной власти, осуществляющих сразу же два вида деятельности, и административный персонал государственных учреждений и предприятий, занимающихся только вторым видом деятельности. Анализ соотношения понятий «государственный служащий» и «государственный администратор» позволяет сделать вывод о том, что они не совпадают. Так, в современной юридической науке термин «государственный служащий» уже термина «государственный администратор», в советской юриспруденции первое понятие было шире второго.

Изучив интерпретацию сферы государственного управления в отечественной юридической науке, проанализировав представления о системе органов государственной власти, о таких категориях, как механизм государства, аппарат государства, а также об институте государственной службы, приходим к следующему выводу. В юриспруденции не присутствует понятие, фиксирующее организацию администрирования во всей государственной сфере управления (в органах государственной власти, в государственных учреждениях, предприятиях) и профессиональную общность людей, представители которой по долгу своих служебных обязанностей осуществляют функции администрирования.

Считаем необходимым на основе имеющихся в отечественной государственно-правовой науке теоретических взглядов дать юридическое определение научному понятию «государственная бюрократия» и ввести его в научный оборот юриспруденции. Под «государственной бюрократией» будем 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.

В настоящей статье выявлены теоретические положения царской юридической науки об обусловленности сферы государственного управления государственно-правовыми традициями и противоположные научные взгляды, выработанные в советской юридической доктрине. Необходимо также отметить, что в современной российской юриспруденции возрастает количество исследований, в которых причины становления и развития государственно-правовых институтов стараются найти в широком пласте традиций конкретного общества.

Полагаем что исследование государственной бюрократии, в том числе и в рамках юридической науки должно опираться на теоретические позиции

обусловленности сферы государственного управления государственно-правовыми традициями. Исходя из данной установки, обозначим теоретико-методологические подходы.

Прежде всего отметим, что общенаучная категория «бюрократия», обозначающая систему администрирования, обусловленную спецификой конкретного общества, в данном случае наиболее ярко отмечает связь организации управления и государственно-правовых традиций. В свою очередь для исследования государственно-правовых традиций приобретают большое значение такие юридические категории, как «государственность» и «правовая система».

Получающее широкое распространение в отечественной государственно-правовой науке исследование самобытности российской государственности и правовой системы делает значимыми цивилизационную и модернизационную теории. Указанные теории помогут проанализировать российские государственно-правовые традиции, причины их возникновения, но для выявления феномена российской бюрократической организации, особенностей становления и развития ее правовых основ необходима теоретическая конструкция, специализирующаяся на объяснении эволюции государственной бюрократии и ее регуляторов.

Анализ основных теоретических концепций и взглядов о бюрократической организации приводит к выводу о том, что в большинстве своем они представляют собой фрагментарное исследование каких либо конкретных проблем, связанных с государственным администрированием. Непосредственно развитие бюрократической организации и ее регулятивной системы исследует теоретическая концепция М. Вебера. Считаем, что она обладает значительным для государственно-правовой науки потенциалом. Теоретическая концепция раскрывает классическую эволюцию регуляторов системы администрирования от неправовых к правовым, от патримониального господства, функционирующего на неправовых, властных императивах и межличностных отношениях, к легально-рациональной бюрократии в современном понимании данного государственно-правового института, действующей на системе нормативных правовых актов, совокупность которых образует предмет исследования для юридической науки [18, с. 3–8].

В своей теоретической концепции М. Вебер определил, что в абсолютных монархиях на территории Западной Европы и в государствах Древнего Востока существовало патримониальное господство. Данная система государственного управления отличалась нечетким разделением полномочий между чиновниками, отсутствием специализации, тенденцией к присвоению служащими занимаемых должностей. Но самое главное, указанный тип управленческой структуры характеризовался не формально-правовыми, а межличностными и властными отношениями между вышестоящими и нижестоящими в бюрократической организации [2, с. 130].

В соответствии с рассматриваемой концепцией модернизационные процессы, включавшие развитие рынка, промышленную революцию, зарождение и развитие капитализма, формирование крупных промышленных фабрик, монополий, захлестнувшие Западную Европу примерно с XVIII века, стали естественной предпосылкой зарождения основ правового государства, а вместе с тем рационализации и, прежде всего, детальной юридизации системы государственного администрирования. Легально-рациональная государственная бюрократия пришла на смену патримониальному господству. Но данный переход был постепенным: на пути к классической бюрократии западноевропейского образца, всецело функционирующей на правовых началах, имеющей развитый правовой институт государственной службы, лежала промежуточная стадия – патримониальная бюрократия. В соответствии с рассматриваемой теоретической концепцией для данного типа управленческой системы характерно сочетание элементов патримониального господства и легально-рациональной бюрократии (рис. 1).

Следует признать, что рассматриваемая теоретическая модель в науке не признается универсальной. Такие ученые, как В. Пинтнер и Д. Роуни, отмечают значительные сложности в применении данной концепции при изучении эволюции государственной бюрократии, ее регулятивной системы во многих обществах, особенно в странах не западного мира. Кроме того, исследователи выражают большие сомнения в возможности практической реализации классической легально-рациональной бюрократии в социуме, где не развиты традиции правового государства [19, p. 3–19].

Тем не менее необходимо обратить внимание на принципиальное положение теории М. Вебера: теоретическая концепция вводит идеально-типические модели, которые требуют приспособления к конкретным государственно-правовым институтам [20, с. 625]. Разрабатывая данную теорию, ученый максимально приблизил ее для объяснения эволюции западноевропейской, и прежде всего немецкой, системы администрирования, становления ее правовых основ. При этом исследователь не отрицал, что эволюция государственной бюрократии в других странах имеет свои особенности в зависимости от самобытности государственности и правовой системы конкретного общества. В связи с этим представляют интерес научные выводы, сделанные в рамках современной модернизационной теории, показавшие, что развитие государственно-правовых институтов, в том числе бюрократической организации преуспевающих в настоящее



Рис. 1. **Классическая (западная) модель развития сферы государственного управления и бюрократической организации**

время не западных обществ, обладает определенной спецификой [2, p. 548–559]. Имеет также свою специфику и эволюция российской государственной бюрократии, становление и развитие ее правовых основ.

В заключение отметим, что исследование сферы государственного управления может основываться на следующих общенаучных и юридических теоретико-методологических аспектах.

Бюрократия как научная категория обозначает 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» содержит в себе две составляющие: систему организации управления и профессиональную общность людей, представители которой по долгу своих служебных обязанностей осуществляют функции администрирования. Отдельным термином «бюрократизм» обозначаются недостатки управленческой системы.

Научные теоретические представления предписывают разделять политическую деятельность по выработке властной стратегии государства и администрацию (бюрократию), служащие которой организуют реализацию государственной власти и исполнение государственных функций. Сделаем также уточнение: в настоящей работе изучаются проблемы, связанные с правовыми аспектами бюрократии государственных организаций.

На основе проведенного анализа интерпретации сферы государственного управления в отечественной юриспруденции считаем необходимым разграничивать понятия «механизм государства» и «аппарат государства». Определим первое как наделенную государственно-властными полномочиями в законодательно определенных сферах, единую, иерархическую, разноуровневую, сложно структурированную систему органов государственной власти и должностных лиц, действующую на основе правовых норм, имеющих публично-правовой характер. В свою очередь второе обозначим как бюрократическую организацию в системе органов государственной власти и должностных лиц, призванную обеспечивать их функционирование, состоящую из государственных служащих, наделенных специальным правовым статусом. Считаем также возможным отдельно выделять понятие «механизм осуществления функций государства», определяя всю совокупность государственных органов, учреждений, предприятий и должностных лиц, целью которой является исполнение функций государства.

Объем понятия «государственный служащий» имеет свои особенности применительно к конкретному государству и хронологическим рамкам исследования. В советской юриспруденции понятие «государственный служащий» охватывает всю совокупность трудящихся системы государственных организаций, что выходит за рамки классической административной деятельности. Современная юриспруденция данным термином акцентирует внимание на служебных отношениях в органах государственной власти, что в свою очередь уже рамок классической административной деятельности.

В отечественной юридической науке отсутствует понятие, обозначающее бюрократию во всей системе государственных организаций, что требует произвести адаптацию научного понятия «государственная бюрократия» к юриспруденции. Под государственной бюрократией в государственно-правовой науке предлагаем 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.

Обозначены теоретико-методологические подходы исследования. Прежде всего, исследование управленческой системы должно основываться на научных представлениях об обусловленности сферы государственного управления государственно-правовыми традициями. Полагаем, что государственно-правовые традиции в управленческой системе в наибольшей степени раскрываются посредством использования общенаучного понятия «бюрократия» и юридических категорий «государственность» и «правовая система».

Большим потенциалом для юридической науки обладает теория М. Вебера, которая объясняет

эволюцию такого неотъемлемого государственно-правового института, как государственной бюрократии и ее правовых основ. Данная теоретическая концепция не является универсальной, вместе с тем выработанные в ее рамках идеально-типические модели, по признанию самого немецкого ученого, можно корректировать применительно к самобытности государственности и правовой системы конкретного общества. В свою очередь, изучить российские государственно-правовые традиции представляется возможным, опираясь на базовые теоретические принципы, выработанные в рамках цивилизационной и модернизационной теорий.

Литература:

1. Маркс К. Сочинения. М.: Государственное издательство политической литературы, 1954. Т.I–XXXIX. 25160 с.
2. Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie. Fünfte, revidierte Auflage, besorgt von J. Winckelmann. Studienausgabe. Tübingen: J.C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1972. 764 s.
3. См. напр.: Шумпетер Й. А. Капитализм, Социализм и Демократия / пер. с англ. ; предисл. и общ. ред. В.С. Автономова. М. : Экономика, 1995. 540 с.; Мизес, Л. Бюрократия. Челябинск : Социум, 2006. 200 с.; Torstendahl, R. Modernization and loss of governability. European trends in state development in the 20th century // Уральский исторический вестник. 2000. № 5–6.
4. Niskanen W. A. Bureaucrats and Politicians// Journal of Law and Economics. 1975. Vol.18. № 3. P.617–643; Паркинсон С. Н. Законы Паркинсона. М. : Эксмо, 2007, 480 с.; Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века? : модели государственной службы – Россия, США, Англия, Австралия. М. : Дело, 2002. 165 с.
5. Stillman R. J. Wilson and the Study of Administration // American Political Science Review. 1973. № 67. P. 582–588.
6. Острогорский М. Я. Демократия и политические партии . М. : РОССПЭН, 1997. 640 с.; Липсет С. М. Размышления о капитализме, социализме и демократии // Пределы власти. 1994. № 1. С. 10–26.
7. Ваганов А. М. Феномен бюрократии в отечественной государственно-правовой науке на рубеже XIX–XX веков // Вестник Тюменского государственного университета. 2010. № 2. С. 234–240.
8. Чичерин Б. Н., Пяткина С. А., Кашепов В. П., Мицкевич А. В. Курс государственной науки // История русской правовой мысли: биографии, документы, публикации. М.: Остожье, 1998; Коркунов Н. М., Пяткина С. А., Кашепов В. П., Мицкевич А. В. Лекции по общей теории права // История русской правовой мысли: биографии, документы, публикации. М.: Остожье, 1998; Романовский В. Е. Государственные учреждения древней и новой России. М.: Кнебель, 1911.
9. Палиенко Н. И. Учение о существе права и правовой связанности государства. М. Зильберберг и с-вья, 1908; Берендтс Э. Н. Опыт системы административного права: обзор истории административного права и истории его литературы. Ярославль : Типо-лит, 1898.
10. Алексеев Н. Н. Русский народ и государство. М. : Аграф, 1998.
11. Ильин И. А. Основы государственного устройства. Проект основного закона Российской империи. М.: Рарог, 1996; Кавелин К. Д. Собрание сочинений. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1898; Чичерин Б. Н., Бессонов Б. Н., Зотова З. М., Петренко Е. Л. Вопросы политики // Антология мировой политической мысли. М. : Мысль, 1997. Т. 4. С. 129–157.
12. Курский Д. И. На путях развития советского права: статьи и речи. 1919–1926. М. : Юридическое изд. НКЮ РСФСР, 1927. 118 с.; Рейснер М. А. Право: Наше право. Чужое право. Общее право. Л.: Госиздат, 1925. 276 с.; Вышинский А. Я. Конституционные принципы Советского государства: доклад, прочитанный на общем собрании Отделения экономики и права АН СССР 3 ноября 1939 г. М. : ОГИЗ, 1940; Стучка П. И. Революционная роль советского права: хрестоматия-пособие для курса «Введение в советское право». М. : Сов. законодательство, 1934. 160 с.
13. Корельский В. М. Теория государства и права : учебник /отв. ред. В. Д. Перевалов. М.: Норма, 2009.
14. Шабуров А. С. Теория государства и права: учебник. Курган: Изд-во КГУ, 2009.
15. Марченко М. Н. Теория государства и права: учебник. М.: ТК Велби, Проспект, 2004.
16. Керимов Д. А. Проблемы общей теории права и государства: в 3 т. Т.1. М.: Современный гуманитарный университет, 2001.
17. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ (в ред. от 02.07.2013) // Российская газета. 2003. № 104; О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ (в ред. от 08.06.2015) // Российская газета. 2004. № 162.
18. Ваганов А. М. Теоретико-методологические аспекты в изучении российской бюрократии / // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2015. № 1(30). С. 3–8.
19. Pintner W., Rowney D. Officialdom and bureaucratization: An introduction // Russian officialdom. L., 1980. P. 3–19.
20. Вебер М. Избранные произведения / пер. с нем.; сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова; предисл. П. П. Гайденко; коммент. А. Ф. Филиппова. М.: Прогресс, 1990.
21. Theobald R. Research note: Patrimonialism // World politics. 1982. Vol. 34. P. 548–559.

References:

1. Marx K. Compositions. M.: State Publishing House of political literature, 1954. V.I–XXXIX. 25160 p.
2. Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie. Fünfte, revidierte Auflage, besorgt von J. Winckelmann. Studienausgabe. Tübingen: J.C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1972. 764 p.
3. Ref. e.g.: Schumpeter, J. A. Capitalism, Socialism und Democracy / transl. from Engl.; an introd. and General ed., by V. S. Avtonomov. M.: Ekonomika, 1995. 540 p.; Mizes, L. Bureaucracy. Chelyabinsk: Sotsium, 2006. 200 p.; Torstendahl R. Modernization and loss of governability. European trends in state development in the 20th century // Uralskiy istoricheskiy vestnik. 2000. № 5–6.
4. Niskanen W. A. Bureaucrats and Politicians // Journal of Law and Economics. 1975. – Vol.18. № 3. P.617–643, Parkinson C. N. Parkinson's Laws. – Moscow: Eksmo, 2007, 480 p.; Obolonskiy A. B. Bureaucracy for the twenty-first century? Model of Public Service – Russia, the United States, England, Australia. M.: Delo, 2002. 165 p.
5. Stillman R. J. Wilson and the Study of Administration // American Political Science Review. 1973. № 67. P. 582–588.
6. Ostrogorsky M. Ya. Democracy and political parties. M.: ROSSPEN, 1997. 640 p.; Lipset S. M. Reflections on capitalism, socialism and democracy // Power limits. 1994. № 1. P. 10–26.
7. Vaganov A. M. Phenomenon of bureaucracy in national legal science at the turn of XIX–XX centuries // Vestnik Tyumenskogo Gosudarstvennogo Universiteta. 2010. № 2. P. 234–240.
8. Chicherin B. N., Pyatkina S. A., Kashepov V. P., Mitskevich A. V.Course of public science // History of the Russian legal thought: biography, documents, publications. M.: Ostozhye, 1998; Korkunov N. M., Pyatkina S. A., Kashepov V. P., Mitskevich A. V. Lectures on general theory of law // History of the Russian legal thought: biography, documents, publications.M.: Ostozhye, 1998; Romanovsky V. E. State institutions of ancient and new Russia. Moscow: Knebel, 1911.
9. Paliyenko N. I. Theory of the substance of law and a legal state cohesion. M.: Silberberg and sons, 1908; Berendts E. N. Experience of the administrative law system: an overview of the history of administrative law and the history of its literature. Yaroslavl: Publ. and lit, 1898.
10. Alekseev N. N. Russian people and State. M.: Agraffe, 1998.
11. Ilyin I. A. Structure of the State. The Draft Basic Law of the Russian Empire. M.: Rarog, 1996; Kavelin K. D. Collected works. St. Petersburg: Publ. House M. M. Stasyulevich, 1898; Chicherin B. N., Bessonov B. N., Zotova Z. M., Petrenko E. L.Policy issues // Anthology of the world political thought. M.: Mysl, 1997. V. 4. P. 129–157.
12. Kursky D. I. On the ways of the Soviet law development: articles and speeches. 1919–1926. M.: Legal Publishing House. People's commissariat of justice of the Russian Federation, 1927. 118 p.; Reisner M. A. Law: Our law. Foreign law. Common law . L.: Gosizdat, 1925. 276 p.; Wyshinskiy A. Ya. The constitutional principles of the Soviet state: report read at the general meeting of the Department of Economics and Law of the USSR Academy of Sciences dated November 3, 1939. M.: OGIZ, 1940.; Stuchka P. I. Revolutionary role of the Soviet law: reader-manual for the course «Introduction to the Soviet law». Moscow: Soviet legislation, 1934. 160 p.
13. Korelsky V. M. Theory of state and law: textbook / Editor-in-Chief V. D. P. Perevalov: M.: Norma, 2009.
14. Shaburov A. S. Theory of state and law: textbook. Kurgan: Published by KGU, 2009.
15. Marchenko M. N. Theory of state and law: textbook. M.: TK Velbi, Prospect, 2004.
16. Kerimov D. A. Problems of the general theory of law and state: in 3 v. V. 1. M.: Modern University for Humanities, 2001.
17. On public service of the Russian Federation: Federal law dated May 27, 2003. № 58-FZ (as revised 02.07.2013) // Rossiyskaya gazeta. 2003. № 104; On public civil service of the Russian Federation: Federal law dated July 27, 2004, № 79-FZ (as revised 08.06.2015) // Rossiyskaya gazeta. 2004. № 162.
18. Vaganov A. M. Theoretical-methodological aspects in studying the Russian bureaucracy // Vestnik Uralskogo instituta ekonomiki, upravleniya i prava. 2015. № 1 (30). P. 3–8.
19. Pintner W., Rowney D. Officialdom and bureaucratization: An introduction // Russian officialdom. L., 1980. P. 3–19.
20. Weber M. Ausgewählte Werke / transl. from German; comp., general edition and afterwards by Yu. N. Davidov; introd. P. P. Gaidenko; commentaries by A. F. Filippova. M.: Progress, 1990. .
21. Theobald R. Research note: Patrimonialism // World politics. 1982. Vol. 34. P. 548–559.