

**Е.Ф. Яськов**

**РОССИЙСКАЯ  
БЮРОКРАТИЯ**

**И**

**БЮРОКРАТИЗМ**

**ИСТОРИЯ  
и СОВРЕМЕННОСТЬ**

Е.Ф. Яськов

# Российская бюрократия и бюрократизм

История и современность

*Рекомендовано к изданию Учебно-методическим центром  
«Профессиональный учебник» в качестве монографии*

*Рекомендовано к изданию Научно-исследовательским институтом  
образования и науки в качестве монографии*



Москва • 2016

10

УДК 35.08(47+57)(091)  
ББК 66.3(2),123+60.561.32(2Рос)+63.3(2)-33  
Я86

Главный редактор издательства *Н.Д. Эриашвили*,  
кандидат юридических наук, доктор экономических наук, профессор,  
лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники

**Яськов, Евгений Фаддеевич.**

**Я86** Российская бюрократия и бюрократизм. История и современность: монография / Е.Ф. Яськов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. — 519 с.

ISBN 978-5-238-02911-5

Агентство СІР РГБ

Рассматриваются проблемы бюрократизма как специфической субкультуры управления. Исследуется сущность этого явления, ретроспективно прослеживаются его особенности в контексте развития российской государственности начиная с возникновения Русского централизованного государства и до наших дней.

ББК 66.3(2),123+60.561.32(2Рос)+63.3(2)-33

ISBN 978-5-238-02911-5

© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 2016

Принадлежит исключительное право на использование и распространение издания (Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ).

Воспроизведение всей книги или любой ее части любыми средствами или в какой-либо форме, в том числе в интернет-сети, запрещается без письменного разрешения издательства.

Введение	3
Глава 1. Бюрократия и бюрократизм. Генезис понятий	7
1.1. Бюрократы как социальный феномен	7
1.2. Причины возникновения бюрократии. Типы бюрократии	10
1.3. Бюрократизм как субкультура бюрократии	18
Глава 2. Зарождение и формирование Российской бюрократии (XIV – начало XVII в.)	23
2.1. Становление российской государственности	23
2.2. Организация местного управления	25
2.3. Трансформация системы государственного управления во второй половине XVI в.	27
2.4. Появление первых бюрократов-профессионалов	31
2.5. Сословно-бюрократическая иерархия	33
2.6. Жалованье и привилегии служивых людей	35
2.7. Кормление от дел	41
2.8. Первые шаги в борьбе с бюрократизмом	45
Глава 3. Восстановление и укрепление Российской государственности. Бюрократизация местного управления (20 — 40-е годы XVII в.)	52
3.1. Реформа местного управления	53
3.2. Комплектование приказных кадров	56
3.3. Политика правительства в формировании приказных кадров	59
3.4. Соборное Уложение 1649 г.	60
Глава 4. Становление государственной службы (50 — 80-е годы XVII в.)	68
4.1. Развитие приказов	68
4.2. Чистка государственного аппарата	70
4.3. Формирование гражданской службы	72
4.4. Приказная работа	74
4.5. Государева служба приказных людей	77
4.6. Политика правительства в обеспечении приказных людей	78
4.7. Отмена местничества	84

4.8. Проект отделения гражданских чинов от военных и повышения профессионального уровня чиновников	86
4.9. Восстание 1682 г.	88
Глава 5. Централизация и профессионализация бюрократической системы (конец XVII — начало XVIII в.)	92
5.1. Ликвидация приказно-воеводской системы. Создание новых органов государственной власти	92
5.2. Подготовка чиновников нового образца	100
5.3. Табель о рангах	102
5.4. Рационализация стиля работы центральных органов государственного управления	108
5.5. Новые институты государственного контроля за разработкой и исполнением законов	112
5.6. Создание профессиональной полиции	115
5.7. Борьба Петра I с бюрократическими извращениями чиновников	123
Глава 6. Две тенденции в развитии Российской государственной системы (20 — 60-е годы XVIII в.)	133
6.1. Создание «надстроечных» органов управления государством в послепетровскую эпоху	133
6.2. Сокращение центрального административного аппарата. Возвращение к допетровским схемам управления в провинции	143
6.3. Реорганизация центральных органов власти	146
6.4. Деятельность Правительствующего сената в решении внутренних проблем	151
6.5. Борьба с корчемством	160
6.6. Расширение привилегий дворянского сословия	162
6.7. Подготовка чиновников. Кадетский корпус	167
6.8. Чиновники-иностранцы на государственной службе в России	172
6.9. Меры преемников Петра I против бюрократизма	178
6.10. Смягчение уголовно-исполнительной политики в период правления Елизаветы Петровны	198
6.11. В преддверии эпохи Екатерины II	203
Глава 7. Формирование сословных органов самоуправления (60-е годы XVIII в. — начало XIX в.)	206
7.1. Новая концепция Российского самодержавия	207
7.2. Уложенная комиссия и Наказ Екатерины II	208
7.3. Первые реформы Екатерины II	211

7.4. Губернская реформа	212
7.5. Полицейские органы	218
7.6. Меры Екатерины II против проявлений бюрократизма	222
Глава 8. Переналадка российского бюрократического механизма на прусский лад (конец XVIII в.)	229
8.1. Павел I как самодержец и Отец всех сословий	230
8.2. Антиекатерининский демарш	232
8.3. Курсом Фридриха Великого	235
8.4. Во главе Мальтийского ордена	241
8.5. Противодействие якобинским революционным идеям	243
8.6. Борьба с проявлениями бюрократизма	244
8.7. Неутешительные итоги переналадки российского государственного механизма	248
Глава 9. Реформирование государственной системы управления (начало XIX в.)	253
9.1. Реформы 1801—1804 гг.	253
9.2. Сперанский как идеолог и творец административных реформ	264
9.3. Реформы 1807—1811 гг.	272
9.4. Меры по наведению порядка в стране в 1816—1825 гг.	279
9.5. Бюрократическая система России последнего десятилетия царствования Александра I. Аракчеевщина	282
9.6. Военные поселения	288
9.7. Преобразования в Сибири	291
Глава 10. Государственная система управления Российской империей (20 – 50-е годы XIX в.)	295
10.1. Идеологические основы правления Николая I в первые годы царствования	295
10.2. Учреждение тайного тоталитарного надзора за обществом	299
10.3. Меры по укреплению позиций дворянства как главной социальной базы самодержавия	300
10.4. Реформирование системы образования и печати	302
10.5. Кодификация законов Российской империи	304
10.6. Новая технология государственного управления	306
10.7. Стиль управления Николая I и его окружение	308
10.8. Борьба с бюрократическими проявлениями в эпоху Николая I	311
10.9. Краткие итоги построения и функционирования бюрократической системы в эпоху Николая I	321

Глава 11. Трансформация бюрократической системы в условиях демократизации общества и последующий политической реакции (60 — 90-е годы XIX в.)	322
11.1. Реформа местного самоуправления	323
11.2. Судебная реформа	326
11.3. Военная реформа	330
11.4. Реформа образования	330
11.5. Контрреформы Александра III	332
11.6. Возникновение коррупции	338
Глава 12. Кризис Российской империи (конец XIX — начало XX в.)	340
12.1. Социально-экономическая ситуация в стране	340
12.2. Политические зигзаги Николая II в поисках выхода	344
12.3. С.Ю. Витте как государственный деятель новой экономической формации	347
12.4. Рождение Государственной думы и ее первые шаги	355
12.5. Реформы П.А. Столыпина	363
12.6. Мздоимство и лихоимство при Николае II	372
Глава 13. Превращение России в республику. Новая система государственного управления (1917 — 1953 гг.)	375
13.1. Февральская революция 1917 г. Трансформация государственных органов власти и управления	375
13.2. Советская бюрократия: организационные формы	376
13.3. Роль Ленина в организации борьбы с проявлениями бюрократизма в советском государственном аппарате	379
13.4. Образование СССР: Возникновение партийно- бюрократической номенклатуры	382
13.5. Сталин. Абсолютизированная партийно-бюрократическая система	385
Глава 14. Демократизация государственной системы управления (50-е — начало 80-х годов XX в.)	392
14.1. Реформы Н.С. Хрущева	392
14.2. Свертывание правоохранительных структур. Передача их функций общественным формированиям	396
14.3. Л.И. Брежнев и так называемые годы застоя	399
14.4. Реформирование милиции в 60—80-е годы XX в. под руководством Н.А. Шелокова	407
14.5. Ю.В. Андропов: подходы к наведению порядка	411
14.6. Большая чистка милиции. Антишелоковский демарш	414

Глава 15. Переход от партийно-бюрократической системы управления к президентской республике (80-е годы XX в.)	417
15.1. Перестройка	417
15.2. Первый съезд народных депутатов СССР. Возникновение оппозиции	423
15.3. От руководящей роли КПСС к институту президентства	426
Глава 16. Распад СССР (1990 — 1991 гг.)	431
16.1. «Парад суверенитетов»	431
16.2. Всесоюзный референдум СССР	433
16.3. ГКЧП	436
16.4. Беловежское соглашение	444
Глава 17. Формирование новой государственности в России (1992 — 1995 гг.)	450
17.1. Ельцин: от партийного функционера до Президента России	450
17.2. Реформы Е. Гайдара и «его команды»	457
17.3. Ваучерная приватизация А. Чубайса	464
17.4. Результаты экономических реформ Гайдара и «его команды»	466
17.5. Противостояние между Ельциным и Верховным Советом	468
17.6. Принятие новой конституции и новых атрибутов государства	472
17.7. Приватизация федеральной собственности с помощью залоговых аукционов	477
17.8. В преддверии президентских выборов 1996 г.	480
Глава 18. Россия после переизбрания Ельцина на 2-й срок (1996 — 1999 гг.)	487
18.1. Наведение правового порядка	487
18.2. Новая политическая элита	490
18.3. «Младореформаторы» и их программа	493
18.4. ГКО — государственный лохотрон	496
18.5. Окончание президентства Ельцина. Поиски преемника	498
Заключение	503
Библиографический список	505