

И.А. Голосенко

**НАЧАЛЬСТВО. ОЧЕРКИ ПО ИСТОРИИ
РОССИЙСКОЙ СОЦИОЛОГИИ ЧИНОВНИЧЕСТВА
КОНЦА XIX — НАЧАЛА XX вв.**

Уточнение объекта исследования

В докладной записке «О прошлом и настоящем русской администрации», написанной Э. Берендтсом в 1904 г. министру внутренних дел В.К. Плеве, указывалось, что отечественную историю сопровождает одно огорчительное обстоятельство: какое-то незатухающее недовольство государственной властью, постоянные нарекания в адрес чиновничества в виду отсутствия частности и должной законности в ее деятельности (Берендтс 1913: 5–6). Что же реально являл собою этот «злой демон» российской истории? Да и стоит ли вообще демонизировать плохие и хорошие, случайные и необходимые черты чиновничества как специфической социальной группы? Что вообще представляет собою чиновничество с социологической точки зрения?

У многих дефиниций с интуитивно понятным, установившимся значением часто оказываются зыбкие смысловые границы. Так, слово «чиновник» является довольно старинным, но в церковном обиходе оно означало не человека, а книгу, по которой священнослужители отправляли церковную службу (от слова «чин», т. е. «порядок»). Светское использование старого термина и производного от него нового — «чиновничество», применяемого для «обозначения вообще всей гражданско-служащей корпорации», сложилось у нас только в начале XIX в. Предполагалось, что слово «чиновник» должно означать «и деятеля, и упорядчика», администратора и законника. И это было бы как нельзя более уместным, однако в языковой практике опять произошел сбой, и под словами «чиновник», «чиновничество» стали пониматься только низшие и средние представители гражданской служебной иерархии. Лица, занимавшие в ней высокое положение, обозначались другим словом — сановники, они как бы возвышались над массой чиновничества и этим несправедливо выводились из нее (Карнович 1911: № 1, 3).

Не вносило ясности и употребление западноевропейского термина — «бюрократия», введенного в первой половине прошлого века в научный и житейский оборот современником А. де Токвиля французским политэкономом В. де Карнапом. Слово это несло негативную оценку, столь любезную сердцам бесчисленного числа фельетонистов во всем мире. Изучая этимологию этого слова, исследователи обратили внимание на замысловатые ходы в его интерпретации, что делает использование термина противоречивым и не всегда определенным. Происходит этот термин от латинского слова «*bugtus*» (красный), так называлось толстое, грубое сукно красного цвета, из которого римским легионерам шили в стародавние времена плащи. Впоследствии, уже в Новое время вставки из него

использовались для мебели разных видов — столов, стульев, книжных шкафов, бюро. Но особенно упорно им стали покрывать письменные столы в канцеляриях и присутственных местах. Во французском языке это слово превратилось в «бюро» (bureau), обозначающее вид мебели с матерчатыми вставками. Присоединение к нему весьма употребительного греческого слова «кратия», т. е. «правление», и дало слово «бюрократия», или власть, господство канцелярий. Причем этим словом стали обозначать как сами канцелярские помещения, так и группы чиновников, составляющих звенья в системе управления. Первоначальное массовое употребление термина «бюрократический» предполагало смысловое противопоставление термину «коллегиальный», «представительный» и обозначало одну из возможных систем управления, а именно «такую должностную систему, при которой дела решаются не на основании результатов совещания и мнения большинства корпорации чиновников, но зависят от воли и заключения одного ответственного руководителя». Совершенно очевидно, что в таком значении понятие не имело ничего отрицательного* и только в дальнейшем «оно приобрело признаки и значение общего недостатка административных учреждений и правоотношений в государстве». Именно тогда это понятие получило свое второе значение — формально-рутинное «управление миром из-за канцелярского стола» (Ольшевский 1906: 96–97).

В России XIX — начала XX вв. слова «бюрократия», «бюрократизм», «бюрократический» стали употребляться в самых разных смыслах. Любопытно, что некоторые из них порой воскресают под пером и современных исследователей и публицистов. Несколько толкований феномена бюрократизма четко обнаруживаются в нашей истории.

1. Термин используется оценочно, т. е. для обозначения исключительно злоупотреблений и других дурных сторон администрации, с которыми обществу необходимо всячески бороться. Точно так же используют данный термин фельетонисты и публицисты всех стран мира. Концептуально лучше всех эту трактовку реализовал М. Ольшевский в своем трактате «Бюрократия» (1906 г.), где он разделил всех чиновников на два типа: «чиновник-бюрократ» и «чиновник-гражданин». Первый тип был олицетворением ряда служебных пороков — шаблонности, рутины, канцелярщины, высокомерного должностного тона и формализма. Такой бюрократизм есть социальная болезнь, «неограниченный чиновничий деспотизм». Противоположный тип, лишенный этих отвратительных черт, был откровенным административным «ангелом» (Ольшевский 1906: гл. VI). В «Очерке развития бюрократии в России» Б. Бразоленко высказывает похожие идеи и награждает бюрократизм рядом аналогичных черт — «отчужденностью от жизни, господством рутины и сухого формализма», централизацией власти и подавлением всякой самостоятельности в обществе и возможности контроля с его стороны (Бразоленко 1903: 15).

Надо сказать, что дуалистическая типология издавна широко применялась в социальных науках и прилагалась ко многим явлениям, другой вопрос — насколько обоснованно. Во всяком случае, применительно к нашей теме она породила терминологическую путаницу, ибо разводила понятия «администрация», «чиновничество», «бюрократия». Уже в наши дни один из сторонников подобного подхода начинает считать, что бюрократизм в России (зло нашей жизни) породил именно Петр I. Почему? Что, до него у нас не было администрации? Была, конечно, но это была «предбюрократия» (Оболенский 1997: 64, 66). Такая оценочная позиция в старые времена имела питательный источник в массовых настроениях кое-каких социальных слоев и время от времени инспирируемых ими кампаний пресловутой «борьбы с бюрократизмом». Специалисты насчитали в русском обществе XIX в. несколько волн

* Говоря точнее, и бюрократический и представительный вариант управления имели свои плюсы и недостатки. В своем обширном своде публицистических очерков Дж. Милль удачно сопоставил многие атрибуты двух этих вариантов (см. Размышления... 1863).

подобной борьбы. Первая была связана с реформами «красного бюрократа» М. Сперанского, вторая — с подготовкой «либеральной бюрократией» освободительной реформы 1861 г. (Цембаев 1995). «Оба раза лозунг борьбы против бюрократии, — отмечал историк отечественного бюрократизма М. Александров, — был лозунгом наиболее отсталой, крепостнической части дворянства». С конца XIX в. этот лозунг начинает успешно эксплуатировать демократия всех оттенков, «что не мешает ему оставаться обноском с господского плеча» (Александров 1910: 109).

2. Анализ научной и художественной литературы XIX в. демонстрирует еще одну разновидность использования данного понятия. Под бюрократией часто понимались только высшие сферы администрации: мол, высокомерный, холодный сановник Каренин — бюрократ, а вот смиренный, по-человечески трогательный Акакий Акакиевич — лишь чиновник. Тут оценочное толкование смещается с качества управления (функциональное / дисфункциональное) на статусное размещение в административной иерархии (выше / ниже), но методологическая нестрогость при определении понятия, как и в первом случае, сохраняется. Особенно популярными подобные оценки стали после революции 1907 г. в большой серии идеологических разоблачительных статей (см. напр., Де-Турнье-Туржанская 1906).

3. Группа исследователей, среди которых выделялся своей критической обстоятельностью М. Александров, считала бюрократизм специфической формой организации человеческой деятельности и групп населения, вовлеченных в нее. Антибюрократическая форма организации отличается коллегиальностью, выборностью, гласностью, самостоятельностью, децентрализацией и подконтрольностью. А бюрократическая форма построена на прямо противоположных принципах и в этом отношении она, по мнению Александрова, — «сколок с организации военной» (Александров 1910: 106). Если нам говорят, писал он, что «такой-то страной в такое-то время правила или правит бюрократия, то это значит, что нам ничего не говорят». Точнее, говорят только о форме организации какого-то «неизвестного класса», ведь управление любого класса — землевладельческого, буржуазии или пролетариата — может быть организовано по бюрократическому типу (Александров 1910: 96). Один из персонажей повести А. Герцена «Кто виноват?» чиновник Осип Евсеевич представлял собой полнокровный тип подобного управленца: он «отроду не переходил мысленно от делопроизводства на бумаге к действительному существованию обстоятельств и лиц; он на дела смотрел как-то отвлеченно, как на сцепление большого числа отношений, сообщений, рапортов и запросов, в известном порядке расположенных и по известным правилам разросшихся...», т. е. это был своеобразный мир платоновских идей, в сравнении с которой реальность была «копией копий». Но если реальность все-таки досаждала и дело требовалось «заканчивать» (под этим он понимал очистку своего стола от бумаг), то он поступал, как удобно было: либо посылал запрос в Красноярск, который ранее двух лет не мог возвратиться, или — это он любил более всего — пересылал дело в другую канцелярию, где уже другой столоначальник раскладывал «по тем же правилам этот гранпасьянс» (Александров 1910: 170). Странники подобной «организационной» трактовки шли еще дальше и применяли ее к любой форме человеческой деятельности и не только классов, а самых разнообразных социальных групп. Мне попадались работы о финансовой и врачебной деятельности бюрократического толка. Так, сибирский врач Н. Вигдорчик написал серьезные «очерки бюрократической медицины», в которых сравнивал небюрократическую организацию самоуправляющейся земской медицины в Европейской России с централизованной, государственной организацией медицинского дела в Сибири. Сравнение было не в пользу последней. Бюрократическая организация медицинского дела предполагала мелочную отчетность по годовым сметным назначениям, приходящих из канцелярий, которые включали разнообразные сведения о том, сколько раз необходимо в день топить

печи и зажигать лампы, сколько использовать белья, лекарств, пищи, сколько планировать больных «тяжелых и легких». «Человеку, незнакомому с духом российской бюрократии, могло бы показаться, что при такой строгой отчетности, при такой скрупулезной регламентации уже невозможны никакие упущения... Еще бы, если каждый шаг записывается и затем проверяется высшим начальством! Но в том-то и секрет бюрократической системы, что она представляет одну сплошную комедию, где все с серьезным видом друг друга обманывают» (Вигдорчик 1905: 24–25). Врача в бюрократической системе здравоохранения вы чаще встретите с пером в руках, чем со стетоскопом или скальпелем, а вычисление им цифр для отчетов берется, как говорится, с потолка. При организационном подходе, конечно, предполагается, что медики все же остаются врачами, а не чиновниками, в отличие от «смотрителя», в административных руках которого сосредоточена вся хозяйственная часть больницы. «Смотритель является точным блюстителем законов и правил», но не забывающим о полноте собственного кармана. «До больных, до их удобств, вообще говоря, по сути дела, ему очень мало забот» (Вигдорчик 1905: 21–22).

4. В социологической и исторической науке часто встречалось упоминание о бюрократии не как о специфической неэффективной форме организации человеческой деятельности, особом административном методе, а как о самостоятельном общественном классе, существующем отдельно, над всеми прочими классами населения. «По такому представлению, всякий член всякого класса может, при известных условиях, вступить в ряды бюрократии, при этом он теряет свое прежнее классовое естество и становится внеклассовым бюрократом» (Александров 1910: 93–94). Такова была точка зрения В. Ивановского, В. Евреинова, С. Платонова, В. Ключевского и других представителей русской исторической социологии.

Изучая историю чиновничества в России, В. Евреинов еще в конце 80-х гг. XIX в. обратил внимание на то, что весьма долгое время чиновничья служба давала обширные преимущества сравнительно с прочими частными и общественными профессиями и занятиями — стабильные оклады и пенсии, чины и ордена, после достижения определенного класса — дворянство. «Неминуемым последствием всего этого, и помимо чиновничества, был чрезмерный наплыв служащих по гражданскому ведомству, причем целые поколения, преимущественно не из дворян, посвящали себя всецело гражданской службе, видя в ней идеал своих желаний и стремлений, и, действительно, образовали из себя особый заколдованный класс, чуждый совершенно прочим слоям населения и имевший, отчасти имеющий и ныне, самые превратные взгляды на гражданскую службу, в ущерб последней...» (Евреинов 1887: 57). Ключевский же полагал, что с введением Табели о рангах старая родовая боярская аристократия в сфере государственного управления была поглощена «чиновной бюрократией». Со второй половины XIX в. Россия уже точно управлялась «не аристократией, а бюрократией, т. е. лишенной всякого социального облика кучей физических лиц разнообразного происхождения, объединенных только чиновничеством» (Ключевский 1908: 7, 92). Не правда ли, странное суждение нашего знаменитого историка? Конечно социальная гетерогенность российского чиновничества — исторический факт. Но почему группа с таким происхождением в итоге лишена «всякого социального облика»? Русская интеллигенция также была по происхождению социально гетерогенной группой, так что же, она была лишена своего облика? Далее — чиновничество — важная интегральная составляющая деятельности чиновничества, как и любая система наград в жизни других социальных групп, но Табель о рангах была принята в 1722 г., причем же тут вторая половина XIX в.? Кажется, обобщение Ключевского рождало больше вопросов, чем раскрывало.

Эта оценка легко распространяется на все трактовки бюрократии как «самостоятельного» общественного класса. Впрочем, В. Ивановский попытался взглянуть на проблему шире — с социологической точки зрения. Он справедливо считал, что администрация существует с древнейших времен с момента появления государственной власти, но исторически процесс возникновения бюрократии как самостоятельного общественного явления и класса совпал с формированием крупных единиц новой истории — национальных государств в Европе в XIX в. Абсолютизм нуждался в массе администраторов, т. е. лиц, занимающихся особым видом труда, регулируемого правом, и своей деятельностью осуществляющих государственные интересы. Реализация монаршей власти происходит через посредство бюрократии, получающей свои полномочия и указания от монарха. «Принцип бюрократии в его чистом виде резюмируется в положении *tout pour le peuple, rien par le peuple*»*. Таким образом, будучи отчужденным результатом подавленного состояния общества, бюрократия является причиной дальнейшего подавления любых обществ и инициатив. Этим бюрократия создает условие для самовоспроизводства и самосохранения себя в качестве особой социальной группы (Лазаревский 1905: 205–206). Аппарат рос очень быстро, его работа дифференцировалась, дворянская монополия на его пополнение рухнула, кроме того, дворяне не хотели заниматься в нем второстепенной работой. И тогда в аппарат пошли городские слои, государственная служба начинает считаться самостоятельной профессией, а ее носители становятся «самостоятельным» классом (Ивановский 1903: 4–5). По Ивановскому, бюрократия отличалась от всех других социальных групп и классов рядом специфических черт: тесной связью с организацией власти в обществе, четкими иерархично построенными социальными ролями, единообразным толкованием административных норм, разбегающихся от центра по всем направлениям бюрократического организма, стройностью целого и подвижностью частей, внутренней планомерностью деятельности, быстрым количественным ростом состава, даже в условиях социальных кризисов, и особой социальной психологией и корпоративной идеологией (Ивановский 1903: 7–15). Весьма ценным в этой интерпретации является видение двух проблем. Во-первых, исследователи обратили внимание на формирование под влиянием общественного бытия и сознания бюрократии особого типа личности, сочетающей в себе положительные свойства (дисциплина, трудолюбие, стремление к порядку) и отрицательные свойства (рутинерство, психологическая инертность, боязнь нововведений). Во-вторых, исследователей заинтересовало, как происходит процесс сложения целостного, проникнутого внутренним (замечательно стойким) единством бюрократического механизма, а также его отличия от других социальных организаций — фабрики, рабочего союза, промышленного синдиката и т. п.

Многочисленные критики этой позиции (М. Александров, В. Мачинский и др.) резонно указывали на ее принципиальную теоретическую слабость — неумение сколько-нибудь удовлетворительно решить вопрос о классовом контексте деятельности бюрократической машины, показать, как она связана с другими классами, прежде всего господствующими экономически и политически (Александров 1910: 93–94; Мачинский 1906: 19–23). Конечно, если взглянуть на стремление административного аппарата к упрочению собственного положения, расширению властных полномочий и материальному вознаграждению, нельзя не согласиться с этим подходом. Но бюрократическое управление не сводится только к защите этих интересов. Высокопоставленные чиновники, задающие тон в стратегии управления и политики — часть господства класса, интересы которого они и выражают в первую очередь (но это и их личные интересы).

5. Наконец, последняя наиболее содержательная трактовка термина и самого явления, стоящего за ним, была близка к современным безоценочным позициям. Слова

* Все для народа, но ничего посредством народа (фр.).

«бюрократизм», «бюрократия» стали употребляться как знаки, «этикетки» правительственной организации управления и общественной власти (Е. Карнович, Н. Лазаревский, В. Мачинский, Н. Рожков, Н. Рубакин и др.). Писатель М.Е. Салтыков-Щедрин проявил в этом вопросе завидную проницательность раньше ученых. Еще в 1861 г. он язвительно отвечал дворянину-крепостнику Ржевскому, который, надеясь задеть сатирика, печатно назвал его бюрократом: «Известно мне, что в глазах Собакевичей и Маниловых это ужасно ругательное слово <...> Слушать, как рассуждают эти господа о централизации и бюрократии, бывает поистине уморительно. Один доказывает, что децентрализация <...> в том состоит, чтобы водку во всякое время пить. Что такое бюрократ? — спрашивает Межуев. А вот, брат — объясняет Ноздрев, — хочу я, например, теперь водку выпить — он тут бюрократ: стой, говорит, водку велено пить в двенадцать часов, а не теперь. <...> Меня однако ж это слово не пугает <...> оно выражает собою принцип, которого участие в жизненных отправлениях государства столь же необходимо, как и участие земства» (Арсеньев 1905: 68–69).

Подобное понимание имело два следствия. Во-первых, слова «чиновник» и «бюрократ» в первое десятилетие XX в. стали употребляться как синонимы. Во-вторых, это было уже не просто разоблачение реальных и надуманных пороков «бюрократизма вообще» — было признано, что реальная работа чиновников может быть как эффективной (и посему желанной), так и неэффективной, но сама по себе она является необходимой, и общественности следует проводить не очередную пустопорожнюю кампанию «борьбы с бюрократизмом», а создавать условия должного функционирования аппарата. Подобная трактовка позволяла содержательно объединить ряд толкований, увеличив гносеологическую ценность предыдущих подходов. Один из самых серьезных исследователей российского бюрократизма и его роли в истории отечественного жизнеустройства Е.П. Карнович, сочинения которого высоко оценивал академик Е.В. Тарле, отмечал: «чиновники, как агенты правительственной власти, составляют всюду особую, значительную силу, уничтожение которой невозможно, и весь вопрос о значении чиновничества может сводиться только к соразмерности этого рода силы с действительными потребностями страны и финансовыми средствами, которыми можно вознаградить представителей администрации, и также в степени их влияния <...> на интересы всего народа» (Карнович 1911: № 1, с. 4). Эту же мысль, но в характерной для него резкой форме высказывал и В.В. Розанов, планировавший выпустить целый том по российской бюрократии, соединив свои статьи из «Русского слова» и «Нового слова» начала XX в. под заголовком — «Чиновник. Очерк русской государственности». Он писал: «Россию склотили, сбили и выкрасили чиновники. Россия вся есть произведение чиновника, творчество его: это есть “дом, им построенный”, по его разуму, по его вкусу, по его вдохновению, или, вернее, по его безвдохновенности» (Розанов 1991: 44).

Наши социологизирующие правоведаы (А. Градовский, его ученик Н. Коркунов и др.) под государственной службой понимали публично-правовое отношение, основанное на подчинении служащих и их деятельности, совершаемой от лица верховной власти, целям самого государства (Коркунов 1892; Грановский 1904). Подобный вид отношений встречается в различных секторах общественной жизни — на промышленном предприятии и в культурной организации (театре, библиотеке, музее), в школе любых уровней и армии, банке и больнице, тюрьме и церкви и т. п. И везде на этом поприще государственной службы мы обнаруживаем весьма примечательную, структурообразующую роль части служащих — администраторов и чиновников, даже учителей гимназий, сельских школ и училищ. Последние справедливо протестовали: не реализаторы учебного процесса, а только его организаторы — вроде инспекторов и директоров могут считаться чиновниками, как и служащие всевозможных комитетов и отделов министерства народного просвещения.

Дифференциация российского чиновничества была следующей. Во-первых, оно делилось на служащих государственных, частных, общественно-самодеятельных (вроде земства) и церковных канцелярий. И хотя они с точки зрения управления исполняли подчас тождественные служебные функции, их социальное положение не всегда было идентичным. Скажем, получение выгодного места на государственной службе часто было связано с протекцией, взяткой или долгой изматывающей службой, а на частном предприятии — с личной инициативой, предприимчивостью, новаторством; причем материальное обеспечение чиновников этого вида, особенно нижнего и среднего звена было, как правило, выше, чем у бюджетников. Во-вторых, самих государственных служащих делили на военных и гражданских. По церковной бюрократии специальных исследований у нас почти не было, по военной были, хотя и немного (Рубакин 1906; Реженко 1903). Первые исследования гражданских государственных чиновников появились в конце XIX в. (Е. Карнович, В. Евреинов, Б. Чичерин, А. Градовский и др.), а после революции 1905 г. и вхождения России в парламентскую фазу ее истории произошел резкий подъем исследовательского интереса к теме (И. Катаев, П. Берлин, В. Мачинский, В. Ивановский, М. Александров, Н. Рубакин и многие др.).

Какие же сюжеты разрабатывала эта литература? Прежде всего, историю бюрократизма за большой промежуток времени от Московской Руси XVII в. до XX в. с точки зрения трансформации управления и эволюции самосознания чиновничества. Следующий важный сюжет — количественный состав и стратификация российского чиновничества на рубеже XIX – XX столетий (образование, доходы, служебные движения), внутренние конфликты в нем. Особенности функционирования: рутинность, канцелярское толкование народного блага, иерархичность, деперсонализация и т. п. И заключительный, самый острый сюжет: социально-психологические основы коррумпированности чиновничества. «Русская взятка» как форма злоупотребления властью. Причины невероятной живучести казнокрадства, которые были в народе красочно прозваны «сребролюбством», министром народного просвещения графом С. Уваровым — «произвольным самовознаграждением», Петром I — «богопротивным лакомством», а Салтыковым-Щедриным — «служебными сладостями».

Как видим, сюжеты были важными и некоторые не потеряли своей актуальности до наших дней.

Краткая история чиновничьей корпорации в России XVII – нач. XX вв.

Хотя слова «чиновник» «чиновничество» появились у нас относительно недавно, представители данного вида деятельности существовали у нас под разными именами с древнейших времен с появлением начальных, еще примитивных форм государственности. Наши ученые XIX — начала XX вв. (Б. Чичерин, А. Градовский, Е. Карнович, М. Александров и др.) выделяли несколько этапов в истории российского чиновничества после создания Московского царства. Рассмотрим их насколько возможно кратко, выделяя два вопроса: какие формы организации общественной власти и управления бытовали в то или иное время и в каком направлении шла эволюция самосознания чиновничества как особой профессиональной группы?

Старая Московская Русь

До Петра I страна управлялась системой «приказов», идея которых была заимствована из Византии. Строгого различия между гражданскими и военными лицами среди «приказных людей» не было. Количество последних было достаточно велико, по мере расширения территории царства множились и переполнялись приказы. В сочинении подьячего посольского приказа Г.К. Котошихина «О России в царствование Алексея Михайловича»,

составившего самое важное по сведениям описание страны тех лет и обнаруженного в Швеции только в 1838 г., указывалось, что в конце XVII в. в Москве было (кроме церковных и патриарших приказов и таможни) 42 приказа по самым разнообразным отправлениям государства, дьяков в них было до 100 человек, а подьячих до 1000. Помимо этих штатных чиновников, приказы дополнялись множеством служащих низших ступеней, иногда нанимаемых на время решения того или иного вопроса. Были «важные» приказы (финансовый, посольский и др.), куда кроме служащих в них лиц категорически запрещалось допускать кого-либо, вплоть до бояр или членов думы, несмотря на их родовитость и реальное влияние. Управление страной было предельно централизовано, центр находился в Москве, точнее во дворце. За пределами столицы практиковался «институт кормления» (явно татарского происхождения): человек, оказавший царю услуги и проявивший личную преданность, на 1–2 года отправлялся в провинциальные города в качестве «воеводы», т. е. одновременно военного и гражданского руководителя. В записных книгах Разрядного приказа составлялись ежегодные списки воевод, где отмечалось основания для назначения в данную должность: «отпущен за службу», «за рану», «за полонское терпение». Заручившись «наказом» (инструкцией) из Разряда, воевода отправлялся на новое место служения (Катаев 1914: 7). Казенного жалованья ни он, ни штат его помощников от центральной власти не получали, поэтому каждый вновь прибывший начинал с поборов на собственное содержание. «Корм» считался делом «добровольным» и предполагал приношения натурой или деньгами, иногда и тем и другим. Кормленщики, писал И. Катаев в своих очерках по истории российского бюрократизма, стремились «кормиться пожирнее и не удовлетворялись приношениями, полагавшимися по обычаю» (Катаев 1914: 6). На основании многих исторических источников С. Соловьев выразительно описывал сборы вновь назначенного воеводы: рад он сам — и «честь большая, и корм сытый», рада его жена, будут ей тоже приносы, радуются дети — «и их не забудут», радуется не только вся родня, но и дворня: будут сыты, «хозяин едет на верную добычу» (Соловьев 1900: т. III, с. 699). Исследователи этой системы управления (Б. Чичерин, С. Соловьев, А. Градовский и др.) рассказывали о невиданном лихоимстве чиновников. Любое назначение, полученное от царя, сопровождалось угрозами наказания, словно изначально была уверенность в том, что управление будет скверным и недобросовестным. Но ни отставки провинившихся воевод, дьяков и подьячих, ни ссылки, ни конфискация имущества, ни даже казни не помогали. Приказная система была крайне громоздкой организацией, со слабо развитыми «межприказными» отношениями. Многие приказы обладали прямо-таки феодальной независимостью друг от друга. Для решения многих (иногда даже незначительных) дел провинциальным дворянам приходилось надолго ехать в Москву. Это было не только разорительно, но и трудно физически — неделями, а то и месяцами тащиться обозом по скверным дорогам. Но дела заставляли «волочить свое тело» в Москву. Не отсюда ли родилось обозначение медлительного управления — знаменитая «волокита»? Для обеспечения «обратной связи» центр поощрял доносы на местную власть, делегировал множество разъездных контролеров, тайно наблюдающих за деятельностью (особенно налоговой) воевод и сообщающих в Москву, каково истинное положение дел. Впрочем, многие воеводы откровенно подкупали этих правительственных агентов или, как их тогда называли, «присыльных людей». Купаясь в атмосфере коллективной безответственности и легализованной беззаконности, «воеводы и приказные люди» неизбежно становились «предметом ненависти и жестокого мщения во время народных движений», которыми был так богат XVII в. (Катаев 1914: 7).

Долгое время был широко распространен взгляд, будто бы чины для государственных служащих в России впервые были созданы известной «Табелью о рангах» Петра I (Бабичев 1913: 28). Но слово «ранг», близкое по смыслу к современному социологическому понятию

«статус», никогда не обозначало чина. Ранг (или «класс») обозначал иерархически расположенные степени достоинства и почетности лиц, занимавших определенные должности и обладавших определенным стажем и управленческим опытом, что подтверждалось соответствующими орденами. Интересно, что некоторые исследователи уже XX века беспомощно запутываются в сложном переплетении должностей, чинов и рангов русской администрации и часто абсолютно неоправданно их отождествляют (Ерошкин 1968: 64). В старой Руси чин был выражением особой близости к верховной власти, личным почетным званием, которым государь жаловал за преданность и отличия на государственной службе, гражданской или военной. Всего было пять чинов: боярин, окольный, думский дворянин, стольник и стряпчий, и обладание ими гарантировало денежное вознаграждение от царя. По традиции боярский чин считался самым престижным, остальные были примерно равны. Чинопроизводительной лестницы как реестра услуг государю не было, поэтому постепенности в получении чинов не наблюдалось. Инициатива подданных на предмет получения чина соответственно родовитости или самомнение относительно личных услуг, оказанных власти, решительно подавлялись. Можно было лишиться уже имевшихся чинов и даже угодить в тюрьму (Евреинов 1887: 12).

Чины, как почетные звания, были в известной степени самостоятельны от должности, так что уход с нее не лишал чина, который сохранялся вплоть до смерти его обладателя. В соответствии с политической практикой тех лет, основную массу боярских чинов получали отпрыски знатных родов князей — Воротыньских, Голицыных, Хованских, Урусовых, Трубецких и т. д. Люди «худородные» получали подобные чины за исключительные заслуги (К. Минин от царя Михаила Федоровича, дьяк Ордын-Нащокин, автор «западнического» Новоторгового устава 1667 г., от Алексея Михайловича) или по династическим соображениям, например, когда родственники царицы получали чины после официального заключения брака. После создания в 1682 г. Московской славяно-греко-латинской академии было решено всех, кто успешно закончил ее, даже из «худородных», награждать чином — стольника или стряпчего (Евреинов 1887: 7).

Социальное устройство традиционного общества предполагало крепость родового союза, индивидуальное лицо не мыслилось изолированно, если оно возвышалось, то этим возвышался целый род. Весь род мог стать «худородным», если кто-либо из его членов лишался чести. Правительство вполне разделяло эти взгляды, вот почему при казни за «государственное преступление», дабы не пало бесчестие на весь род, что автоматически выводило его в оппозицию власти, в послужных списках вместо слова «казнен» вполне бюрократически обезличенно ставилось — «выбыл» (Евреинов 1887: 8).

Разгром под Нарвой был правильно оценен молодым Петром I прежде всего как победа сильной и отлично устроенной шведской государственности над приказной системой старой Москвы. Встал вопрос о ее реформировании и переустройстве. «Только сильная рука Петра, — писал А. Градовский, — могла вывести Россию, не скажем на лучшую дорогу, но хотя бы на какой-нибудь определенный путь» (Градовский 1904: 82).

Заемствование западных форм государственного устройства и управления: Петр I и его преемники

Сравнивая состояние управленческих дел в России и Швеции, писал К. Каутский, Петр I «тотчас же понял, какое большое значение могут иметь для него орудия власти западноевропейского абсолютизма — регулярное войско и бюрократия, — и сейчас же ввел их у себя». Ближайшим следствием этого шага было усиление власти царя во внутренней политике и «рост множества непроизводительных расходов, особенно на солдат и на бюрократию», — в итоге он увеличил «налоги в пять раз» (Каутский 1906: 10–11). Но дело

было не в этих внешних шагах, а в изменении внутренних мировоззренческих установок на власть, ее цели и функции. Восемнадцатый век, по верному мнению И. Катаева, ввел в оборот новые государственно-правовые идеи, которые вступили в противоречие с традиционными патриархально-вотчинными понятиями, по которым не государство служило для народа, а народ — закрепощенная масса — государству. Теперь же вводятся идеи, согласно которым целью государства является общее благо; этой цели и должна служить верховная власть и направлять к ней подданных. Но тогда гражданская служба должна сама по себе перестать быть жалованием, кормлением. «Управление должно было, наконец, потерять значение хозяйственной эксплуатации, должно удовлетворять государственным, а не личным интересам управляющих» (Катаев 1914: 12). Петр предпринял в этом направлении ряд административных мер. Он заменил старинное приказное управление коллегиями, хаотический конгломерат административных единиц управления в провинции — губерниями, а значительную часть местных хозяйственных дел, не касавшихся непосредственно интересов всего государства и подвластных ранее приказам и воеводам, передал открытым им ратушам и магистратам как органам местного самоуправления. Вместо старой думы в 1711 г. появилось новое учреждение — Правительственный сенат, который следил за перемещением чиновников по должностям и их деятельностью. Страна была поделена на девять обширных губерний, и губернаторы при посещении Петербурга обязаны были принимать участие в заседаниях сената с правом голоса, так что губернаторы рассматривались как «делегаты» сената на местах. Впервые в официальном языке указов слова «губернатор» и «губерния» появились еще в 1701–1702 гг., но только через несколько лет было окончательно введено новое областное деление России. Указ 1708 г. гласил: «Великий государь указал <...> для всенародной пользы учинить губернии и к ним расписать города» (Блинов 1912: 43). Исследователи этого важного административного акта (А. Градовский, Лохвицкий, Дитятин, И. Блинов и др.) убедились, что хотя в указе и говорилось о «всенародной пользе», но в действительности речь шла об увеличении средств, необходимых государству для его политических целей. Центрами губерний назначались города, в которых были устроены верфи и сосредоточены значительные массы войска, к ним приписывались уезды и другие города по принципу более удобного комплектования и содержания армии. При этом традиционный областной центр и исторически сложившиеся группировки и привязки уездов к нему не учитывались. В 1719 г. были созданы по шведскому образцу многочисленные губернские учреждения. Во главе этой рати чиновников стояли администраторы с одинаковой властью, но с разными обозначениями — губернатор, иногда генерал-губернатор или вице-губернатор. Новые наименования не вытеснили окончательного и старого — воеводы. На первых порах они использовались одновременно и даже иногда в одном официальном документе. Губернаторы занимались судебной, финансовой, полицейской и военной деятельностью. В отличие от старомосковских воевод им назначалось жалованье, но платилось оно крайне неаккуратно, а при ближайших приемниках Петра I и совсем прекратилось, так что губернаторы поневоле восстанавливали «институт кормления» и феодальную психологию управления, стоявшую за ним. «Медлительность, неисполнение распоряжений центрального правительства, лихоимство, прямое воровство и всевозможные злоупотребления, — отмечал И. Блинов, — не исчезли с заменой воевод губернаторами» (Блинов 1912: 118). На почве безответственности и бесконтрольности возникали легендарно безобразные злоупотребления губернаторов XVIII в. В своем интересном исследовании «История областного управления в России от Петра I до Екатерины II» Ю. Готье собрал многочисленные примеры этих злоупотреблений за период с 1727 по 1775 гг. Отсюда возникла болезненная проблема надзора за деятельностью чиновников. Была создана прокурорская служба («око государево»), осуществлявшая социальный контроль за всей государственной машиной. Меры контроля за служебными

упущениями чиновников были разнообразными. Самой массовой и излюбленной карой всего XVIII в. был денежный штраф, потом шла отставка и более суровые меры — арест, суд и смертная казнь включительно. Петр I казнил Сибирского губернатора Матвея Гагарина. На казнокрадстве попались и другие его губернаторы — Меньшиков, Апраксин, Салтыков, Волынский и т. п. Наказания щедро раздавались губернаторам и в более позднее время. С 1825 по 1855 гг. только один комитет министров наложил на губернаторов 189 взысканий (Блинов 1912: 244). Причина постоянных злоупотреблений заключалась не в слабой юридической конструкции институтов контроля и не в недостаточности наказаний (их как раз хватало!), а в слишком больших полномочиях губернатора, фактически обладавшего еще большей властью, чем ему предписывалось по закону. И это при полном отсутствии самодеятельности общества в провинции, где разрозненные группы обывателей, в большинстве неорганизованные, покорно тянули тяжелое государственное тягло и не были способны к самозащите. «Администрация помыкала ими, как хотела, а на их долю оставалась лишь горькая участь беспрекословного повиновения» (Блинов 1912: 145).

Петр I по инерции одно время применял старомосковские чины, но только к гражданской службе. В 1722 г. он их отменил и ввел, по прусскому образцу, два новых — действительный тайный советник и тайный советник, через два года прибавил еще два — действительный статский советник и статский советник. «Идея же чиновников и при новых названиях осталась прежняя: их получали очень немногие лица, из числа лично известных государю, за особые отличия по службе» (Бабичев 1913: 28).

Но постепенно ситуация меняется. Во-первых, шло постоянное увеличение количества чинов: Екатерина II добавила пять, Павел I еще два и т. д., при Николае I их стало четырнадцать. Во-вторых, складывался важный для самосознания чиновничества новый взгляд на чины: это не личное государево пожалование (кроме высочайшего чина — действительного тайного советника), а служебное право чиновника. Началось это с Екатерины II, которая ввела механизм получения очередных, повышенных чинов за выслугу лет каждые семь лет службы даже при занятии одной и той же должности. Чинопроизводство стало мощным средством возвышения чиновничества над всей массой населения, ибо чин давал весомые права перед простым обывателем. Одновременно оно порождало у чиновника иллюзию автономности, корпоративную социальную психологию. Это прекрасно понимали многие чиновники, особенно высших эшелонов власти, неоднократно выступавшие против попыток отменить чины в 1826, 1846, 1856, 1887 гг. Красноречиво объяснил их позицию министр С.С. Уваров, творец пресловутой формулы государственного устройства «православие, самодержавие, народность». Он предупреждал Николая I, что с отменой чинов чиновники станут похожи на класс пролетариев, что ознаменует переход управленческой государственной деятельности «в руки среднего класса» (Евреинов 1887: 84).

Важнейшим нововведением для служивого сословия во времена Петра I стала «Табель о рангах», подсказанная царю, как говорит традиция, Г. Лейбницем. Но на самом деле все было сложнее. Еще за десять лет до введения в России «Табели...» были собраны ранговые законоположения, действующие в Швеции, Франции, Пруссии, Англии, Польше и Венецианской республике. Они переводились на русский язык и сравнивались. В итоге в основу Табели, неоднократно исправленной и переписанной рукой Петра I, легли датские и прусские законоположения. Окончательно она была подписана только в 1722 г. Ранг вводил чиновника в зримые социальные координаты, ибо предполагал титулы, ордена, мундир особого покроя, особые только ему предписанные места за торжественным столом, при дворцовых церемониях или аудиенциях послов, церковной службе в храмах и т. п. (Шепелев 1991: 116). Награждение гражданских чиновников четырьмя чинами Петр I считал за «высшую царскую милость» и прибегал к этим наградам крайне скупно. Причем только лица, достигшие высших рангов, могли рассчитывать на чины, II ранг обеспечивал возможность

получения действительного тайного советника, III ранг — тайного советника, IV — действительного статского советника и VI — статского советника. (Евреинов 1887: 33) «Табель о рангах», по крайней мере внешне, ставила ни во что родовые заслуги и выводила на передний план личные. Общее число рангов — 14, но некоторые остались номинальными и существовали только на бумаге, а в 1811 – 1834 гг. были упразднены. Причем чиновник I ранга — канцлер, был исторической редкостью, за все время существования «Табели...» он был пожалован только 11 человекам. Причем дети первых восьми рангов возводились в дворянское звание, хотя их родители могли быть «низкой породы». Последующие Романовы уменьшали число рангов, дающих это право, но все равно «огромное большинство ныне существующих дворян, — писал Н. Рубакин в 1912 г., — большие чиновники или их потомки» (Рубакин 1912: 59). Чиновничество оставалось важным источником пополнения дворянского сословия. Как не без иронии заметил Н. Коркунов, государственная служба, гражданская или военная, была «нормальным способом» приобретения дворянства (Коркунов 1892: 275).

Петр I командировал несколько десятков молодых людей в Кенигсберг для изучения немецкого языка и местных канцелярских порядков, планировал создать специальную школу для подготовки чиновников-управленцев в самой России. Немцы предлагали свои услуги в качестве создателей и руководителей подобной школы (Карнович 1911: № 2, с. 4–9). Но подобного учреждения так и не было создано.

Старомосковские «приказные люди» чувствовали себя холопами перед царем и боярами, и это заниженное самосознание постоянно подчеркивалось этикетом. Петр I ввел неожиданное обращение к подданным на «вы» и почетные титулы: «Ваше высокоблагородие», «Ваше благородие», «Ваше превосходительство». Этим, по верному замечанию Карновича, он поднимал значение чиновника в его собственных глазах и в общественном мнении (Карнович 1911: № 3, с. 7). Повышение чинов за выслугу лет при Екатерине II было следующим шагом в этом направлении, как и ее последующие меры. В 1786 г. она воспретила употреблять выражение «бить челом» и называться в официальных бумагах «рабом» и ввела понятие «верноподданный» (Евреинов 1887: 9).

В последующие годы царствования Петра I произошло окончательное отделение гражданских должностей от военных, хотя соображения о полезности этого шага высказывались еще при Федоре Алексеевиче. И сразу же сложилось некоторое противостояние и конкуренция этих двух видов служб. Гражданская служба в сословном обществе считалась менее достойной и престижной, чем военная. Сам Петр I был в этом искренне убежден. И только с начала XX в. тяготы военной службы начинают пугать дворянских недорослей, особенно с высокими связями, и они начинают предпочитать гражданскую. В старой традиционной Москве агенты власти несколько расплывчато делились на военнотружущих, гражданских и придворных служащих. Причем придворная служба часто была трамплином для занятия высоких ступеней в двух других. Петр I не только четко дифференцировал и разделил три вида служащих, но, главное, отодвинул придворный аппарат на третье место и значительно сократил его численный состав. Далее он начинает принимать иностранцев не только на военную, как было и до него, но и на гражданскую службу. Наши гражданские чиновники, тем не менее, стремились подражать военным, их мундирам и даже званиям — так появились гражданские капитаны, майоры и генералы. Кроме того, часть военных, получивших увечья в боях или выведенных в отставку (даже из-за недостойного офицера поведения), часто поступали на гражданскую службу, внося в нее дух и принципы военного подчинения и управления.

Со времени петровских нововведений на гражданскую службу могли поступать лица всяких сословий, кроме крепостных и тяглых людей, но в основном в первую половину XVIII в. поступали лица духовного звания как наиболее грамотные. Постепенно их дети и внуки

составили служивые династии, сохраняя предания предшествующих поколений чиновников. Из них в течение всего XVIII в. образовался самый многочисленный разряд русского потомственного дворянства, для которого Екатерина II впоследствии выделила особую, третью часть дворянской родословной книги (Карнович 1911: № 4, с. 4). В судьбе российского чиновничества это был, с социологической точки зрения, важный момент. Стало ясно, что карьера чиновника предполагала возможность вертикальной социальной мобильности и вхождения при определенных чинах и рангах в привилегированные группы и даже в правящий класс в виде почетного гражданства, личного и потомственного дворянства. Но планка для последнего канала не была постоянной, колебалась с постепенным повышением и в 1856 г. поднялась очень высоко, обеспечив потомственным дворянством только тех, кто получил чин действительного Статского советника или ранг IV класса.

Исследователи отмечали еще один важный штрих петровской реформы нашего чиновничества, а именно — массовое вторжение иностранных обозначений служащих вместо привычных общих слов — дьяк и подьячий. Делалось это с благой целью четкого разделения управленческого труда. Ухо русского человека с трудом привыкало к «обер-валдмейстерам», «архивариусам», «обер-рентмейстерам», «камергерам», «гофсталмейстерам», «делмейстерам», «шлос-фехтам», «юстиц-ратам», «губернаментратам», «фендрикам» и многим другим новым словам (Карнович 1911: № 5, с. 3; Евреинов 1887: 78–82). Некоторые из этих обозначений прочно вошли в наш обиход, например — «архивариус», другие быстро исчезли, вроде «обер-валдмейстера» (служащий лесной канцелярии) или были заменены новыми: так, легкомысленно звучавшие «фендрики» уступили место и ныне живущему термину — «адъютанты». На первых порах это нашествие непонятных иностранных слов приводило к путанице в новых порядках внутреннего управления. Кое-какие термины простой люд переименовывал на свой лад: так, введенное при Петре I в нашу административную терминологию словечко «эзекуция» мгновенно было переделано в более понятное слово «секуция». Название важного и полезного финансового чиновника — «фискал» — превратилось в оскорбительное обозначение малопочтенной деятельности; судебный чиновник «профос» (должность, эквивалентная армейскому капитану) трансформировалось в бранное слово — «прохвост» и до того обрусело, «что теперь кажется коренным русским словом» (Карнович 1911: № 3, с. 5).

Именно при Петре I, отмечал А. Градовский, аппарат стал не только четко дифференцированным, но и резко вырос количественно — число должностных лиц насчитывало сотни и тысячи. И все-таки этот новый, внешне такой европейский аппарат работал плохо, что отмечали многие иностранцы, посетившие Россию в XVIII в. Под вестеризированной штукатуркой скрывались старомосковские принципы работы этого аппарата — волокита, бумагокропание, рутинность. Процветало казнокрадство и взяточничество или, как называл их сам Петр, — «богопротивное лакомство». И даже суровые репрессивные меры (в 1736 г. за взятки был обезглавлен иркутский вице-губернатор Колобов) оказывались малоэффективными в борьбе с мздоимством. В конце своей жизни Петр I из-за этого разочаровался во многих своих помощниках, птенцах гнезда Петрова. «Тагарин был казнен, Нестеров казнен, Курбатов умер под судом, Шефиров едва избег смертной казни, Меньшиков держался только благодаря заступничеству императрицы» (Градовский 1904: 471). Но воровство и взяточничество прочно оставались негласной статьёй чиновничьих доходов. Во времена Анны Иоанновны пошла мода брать взятки крепостными душами. Так, для получения внеочередного годового отпуска секретарь получал взятку — 12 душ крестьян, а для того чтобы выиграть процесс о 900 душах, требовалась взятка в 50 душ с землей. Малограмотность народа способствовала безответственности среди чиновников, позволяя им произвольно-эгоистическую трактовку указов и законов. Не в это ли время родилась поговорка — «закон что дышло...»?

Финансы государства в течение всего XVIII в. были сильно расстроены из-за бесконечных войн. Неурядицы с выплатой гражданским чиновникам жалованья (задержки, уменьшение содержания, выплата не деньгами, а... сибирскими мехами, не проданными казной на аукционах иностранным купцам, и т. п.) продолжались до царствования Екатерины II. Мелкое и среднее чиновничество просто бедствовало и вынуждено было изыскивать незаконные средства для существования, развращая этим самих себя и народ. Устанавливая иерархические степени службы, Петр I вводил вместе с тем в чиновничью среду формальное почитание статуса, чванство более высоким классом. Были установлены и тщательно соблюдались «правила соответствия классу» — отличия в мундирах, головных уборах, экипажах и даже — при Анне Иоанновне и Елизавете Петровне — в нарядах жен чиновников на предмет, что можно и чего нельзя им носить в общественных местах. Чиновничество проникалось рядом идей, которые выступали принципами их собственного группового сознания и организации: иерархичностью, неравенством, начальстволюбием и, как отмечал Карнович, «весьма странным сознанием своего рангового достоинства» (Карнович 1911: № 5, с. 4). Под влиянием этих принципов сложилась вредная дисциплинарная установка: «не подавая собою примера усердия и добросовестности, начальники стали требовать от подчиненных строгого исполнения служебных обязанностей, которыми пренебрегали сами, и тогда стало безнаказанно сходить с рук высшим чинам то, за что подвергались ответственности мелкие чины. В прежнее время в этом отношении было своего рода полезное равенство, так как меры наказания: тюрьма, батоги и плетни за какие бы то ни было упущения по службе — употреблялись безразлично против всех старомосковских чиновников скопом без дифференциации ответственности на верхи и низы» (Карнович 1911: № 3, с. 3). Но в этом состояло, пожалуй, единственное отличие старого и нового аппарата, кроме обозначений.

Вообще соотношение старого и нового в чиновничьем проекте Петра I весьма любопытно, учитывая, что он был отнюдь не блистательной акцией в ряду его реформаторских усилий. Административную реформу Петра I Ю. Готье скромно называл попыткой «взять на воздух без крыльев» (Готье: 1913 – 1941: 18). Отечественные историки и социологи (С. Соловьев, П. Милюков, М. Александров и др.) обратили внимание на то, что это была «реформа без реформатора». Сокрушение старой «приказной системы управления совершалось в годы постоянных и продолжительных отлучек Петра», который в эпоху расцвета своей деятельности был в столице «редким гостем», управление же, по необходимости «находилось в руках известных сановников... бояр», а позднее — Сената (Милюков 1905: 535; Соловьев 1900: гл. II). После кончины царя «вымирали и исчезали разные учреждения, — отмечал Градовский, — с их иноземными формами и именами, а элементы нашей старой общественности» сохранились, эволюционировали, но не изменились в сути (Градовский 1904: VI).

Неудача проекта Петра I в преобразовании чиновничества, по мнению Карновича, заключалась в том, что хотя он и дал некоторую долю самоуправления городам и призвал дворянство к участию в местном управлении, но вместе с тем усилил опеку правительства над всеми частными и общественными интересами, так что вмешательство в них чиновников не знало границ. Он и его преемники, вторит ему И. Катаев, сделали обычную ошибку всех русских и западноевропейских представителей просвещенного абсолютизма: в государстве не было органа, перед которым «агенты правительства несли бы действительную ответственность, не было места общественной самодеятельности, общественному мнению — главному залогу культурного развития каждой страны». В условиях тотальной регламентации общественной жизни старые традиции времен «кормления» быстро воскресли (Катаев 1914: 14). При Николае I эта тенденция достигла своего апогея. «Самоуправление же прививалось очень плохо, т. к. оно вводилось среди забытых и запуганных масс, для которых служба по

выборам при влиянии чиновничества казалось скорее тяжелым ярмом, чем привилегией» (Карнович 1911: № 5, с. 5). Поэтому старомосковская бюрократия, или подьячество продолжало здравствовать еще целое столетие, только в иных формах. «За праздной внешностью, за иностранными названиями учреждений и должностей, скрывались... нравы и приемы приказных подьячих старого «доброего времени». Старинный взгляд на гражданскую должность, как на пожалование для личного обогащения, продолжает жить» (Катаев 1914: 15).

Наши историки и социологи много спорили о значении знаменитого манифеста о вольности дворянства 1762 г. для создания определенного типа социальной структуры русского общества и его чиновничества. Все управленческие реформы Петра I были «попыткою дисциплинировать службу дворянства посредством новых учреждений», рангов и чинов (Градовский 1904: 95). А тут вольность, т. е. освобождение от обязательной службы? Н. Рожков показал, что манифест Петра III, как и «Жалованная грамота дворянству» Екатерины II, не освобождали дворян от необходимости поставлять из своей среды чиновников, когда они в форме дворянского самоуправления выбирали земских исправников, заседателей суда и т. п. Таким образом, произошло «простое перечисление» этого сословия по службе из военного ведомства в департамент внутренних дел и юстиции (Рожков 1906: 97). Именно в связи с этим манифестом императрица вводит строгую и регулярную выплату жалованья для всех чиновников, столь часто нарушаемую при ее предшественниках. Эта мера делала карьеру чиновника привлекательной в глазах дворян в период интенсивного развития денежных отношений. В 1763 г. Сенат принимает решение увеличить жалованье чиновникам на полтора миллиона рублей, — фантастическую, по ценам той поры, сумму. Чтобы добыть ее, увеличили вдвое цену на гербовую бумагу, обложили новой пошлиной вино, пиво и водку, повысили сбор с мельниц, гостиниц, фабрик и ввели казенную монополию на продажу ряда товаров массового спроса. Искомую сумму собрали и выдали государственным чиновникам (Александров 1910: 100).

К концу XVIII в. в стране окончательно сложилась классовая, дворянская организация управления «смешанного типа, частью бюрократического, частью выборного (т. н. самоуправления)». Дворяне становятся не только землевладельцами в уездах, но и их администраторами. Каждые три года они съезжались на выборы предводителя, капитан-исправника и заседателей различных учреждений, вверху дворяне действовали в виде государственной бюрократии, внизу в качестве представителей самоуправляющихся дворянских обществ (Александров 1910: 96–105). Иногда между двумя типами управления, несмотря на общие классовые интересы, возникали трения и конфронтация по техническим вопросам управления. Несмотря на весь внешний блеск царствования Екатерины II, внутреннее гражданское управление в ту пору не носило заметных следов улучшения, особенно в провинциях. Единственный деловой административный шаг императрицы состоял в раздроблении губерний. Некоторые губернии были слишком обширны и недостаточно снабжены надобными для управления людьми, что продемонстрировал пугачевский бунт, который местная администрация не смогла ни предупредить, ни вовремя пресечь. Екатерина II в 1775 г. уменьшила размеры губерний, так что увеличилось число как губернаторов, так и должностных лиц на местах. Губернии делились на области, возглавляемые комендантами в чине генерал-майоров. В основу был положен довольно простой, статистический принцип — численность населения 300–400 тыс. душ мужского пола на губернию и 20–30 тыс. на уезд. По сравнению с петровским временем общее количество губерний увеличилось в несколько раз, достигнув 40. Но с качественной стороны к управлению конца XVIII в. были серьезные претензии. Во-первых, назревало новое разделение административного труда: «островное», как его называли специалисты, или губернаторское правление постоянно вступало в конфликт не только с крестьянским, а

позднее и земским, но даже с дворянским самоуправлением, к тому же отличалось патриархальностью старого пошива. Как политическое и хозяйственное управление допетровского царского двора почти дословно списывалось с боярской вотчины, так и губернаторство XVIII, а потом и XIX вв. списывалось с патриархально-помещичьего хозяйства и быта. Это тонко подметил

М. Салтыков-Щедрин:

«Ужели гоголевский губернатор, отлично вышивающий по канве, может быть назван бюрократом? Нет, воля ваша, это совсем не бюрократ, это патриарх, беседующий с пасомым им стадом в халате, запросто, и только в указанные дни натягивающий на себя досадный мундир» (цит. по: Арсеньев 1905). Усиление стиля бюрократичности в управлении становилось потребностью режима. Во-вторых, личный состав гражданских чиновников был крайне неудовлетворителен в нравственном, умственном и деловом отношении. Специальные школы, лицеи, училища для управляющих, для чиновничества напрочь отсутствовали. В-третьих, само правительство не могло с точностью определить предел своей власти и стремилось к тотальной опеке. Это расходилось с французскими либеральными идеями, которые громогласно, на всю Европу исповедывала сама государыня, не хотевшая при этом стеснить пределы правительственной власти. «Отсюда являлся резкий разлад между тем, что писалось в это время на бумаге, и между тем, что происходило в действительности» (Карнович 1911: № 6, с. 14). Павел I в пике нелюбимой матери (а не из-за существа дела) около половины губерний перекроил, некоторые увеличив, некоторые уменьшив, но стиль управления оставил прежним (Блинов 1912: 153). Если при этом бюрократическая машина и совершенствовалась, то это было внутреннее самоусовершенствование, без учета потребностей общественной среды, оно «не выходило за пределы замкнутого бюрократического круга» (Катаев 1914: 16).

Создание министерской системы

Новые замечательные факты в истории отечественного чиновничества связаны с созданием вертикальной линии внутреннего управления, а именно введение Александром I в 1802 г. министерств как главной формы исполнительной власти. Они предполагали специализацию чиновников-управленцев, проходящих по тому или иному ведомству, и были призваны заменить Петровские коллегии, пришедшие в крайний упадок к началу XIX столетия. «Сосредоточение дел по каждой отрасли управления в одних руках казалось Александру и его сотрудникам лучшим средством для более точного и правильного распределения дел и для установления ответственности исполнительной власти» (Катаев 1914: 17). По проекту, подготовленному М. Сперанским, Александр I в 1809 г. ввел систему экзаменов для среднего и высшего звена управления. Испытания проводились по широкой программе, включающей в себя римское право, статистику, политэкономия и некоторые области естествознания. Целью эксперимента было предоставление государству образованных чиновников. Все это предопределило «предпочтительное движение по службе лицам, окончившим курс в высших учебных заведениях» (Карнович 1911: № 8, с. 8). У немалой части чиновничества это нововведение вызвало глухой протест и настроения саботажа.

Вследствие некоторой эскизности министерского замысла его воплощение на первых порах произвело смешение функций управления. Особенно напряженные отношения сложились с традиционным губернаторским аппаратом, руководящим кадрам в министерствах подчас приходилось делать работу своих подчиненных, младшие чины министерской иерархии стали приобретать неадекватно их месту в управлении чрезмерно большое значение. Позднейшие исследователи этого процесса признавались с грустью — как

и многое другое на Руси, учреждение министерств «явно составлено было на скорую руку» (Катаев 1914: 85). Последствия не замедлили сказаться.

Введение министерств заложило ряд противоречий в предыдущую систему управления. Главным из них было, по мнению Градовского, следующее: власть в министерствах носила «линейный характер», каждая линия управления — финансы, полиция, почта, образование и т. п. — завершалась министром, имевшим право ходить с докладами к государю, и пронизывала все отдельные институты, специальные органы на местах, которые стояли вне всякой связи с губернским правлением. Последнее же стремилось сделать их своего района относительно замкнутую область, вот почему это устройство называли иногда «островным, федеративным» (Градовский 1904: 137, 217). Противоречие можно было разрешить только за счет более широкого развития самостоятельности и самоуправления на местах — земского, купеческого, крестьянского, дворянского. Специальные исследования института губернаторства, этого наследника всеволгодства, показали, что конфликт и антагонизм «общественных самоуправляющихся групп» и губернаторов имел место постоянно за двести лет их существования (Блинов 1912: 358–359). И только Февральская революция, уничтожив губернаторское, «федеративное» управление, решила исторический спор в пользу управления «линейного».

А пока их противостояние продолжалось весь XIX в. Часто Сенат, курировавший работу губернаторов, не знал распоряжений министров, а те — распоряжений сената, то же распространялось на подвластных им чиновников — по министерским и губернским правлениям. «Создалась невообразимая путаница и развилась необычайная переписка», с которой многие учреждения не справлялись, дела запускались. «Почти каждая ревизия, каждая попытка взглянуть хотя бы бегло на деятельность губернаторов, открывала массу беспорядков и злоупотреблений. Губернаторское управление постоянно колебалось между повышением и бездействием власти» (Блинов 1912: 249–250). «Бумажное многоделие» развивалось стремительно и «переписка, которая должна была быть по большей части следствием деятельности губернатора — обратилась для него в цель». По сведениям 40-х гг. XIX в., дисциплинированный губернатор в год должен был подписывать до ста тысяч бумаг или около 270 ежедневно. Мог ли он сколько-нибудь основательно вникать в них, если, кроме ежедневного присутствия в губернском правлении, он обязан был присутствовать еще в правлении семнадцати учреждений — богоугодных, полицейских, судебных, школьных и т. п. Так, по проверке Курской губернии в 1834 г., было обнаружено не разобранных бумаг — 280378, разобранных, но не исполненных — 59752, неоконченных дел 9413. Не многим лучше обстояли дела и в других губерниях. Ревизии 1840–1841 гг. обнаружили сходную картину в ряде санкт-петербургских департаментов. В одном оказалось нерешенных дел до 600, в другом — 375, неисполненных указов более 1500, денежная отчетность была в таком беспорядке, что о находившейся в суде частной сумме в 650000 рублей был потерян всякий след, кому именно она принадлежит, вследствие чего ее хранили под названием суммы «неизвестных лиц»! Взбешенный Николай I был краток: «Неслыханный срам! Мне стыдно и прискорбно, что подобный беспорядок существовать мог почти под глазами моими...» (Катаев 1914: 139–141). Ревизии проходили, а беспорядок оставался, ибо он принимал форму организационной болезни наследственного характера. Подобный стиль управления диктовал свои требования к профессиональному отбору губернского чиновничества. «Каковы же у нас губернаторы большей частью?» — спрашивал Н. Карамзин в 1811 г. и отвечал: «Люди без способностей и дают всякую неправду наживаться секретарям своим, или без совести и сами наживаются» (Карамзин 1970: 2334).

Но и с ветвью линейной власти также дело обстояло не блестяще. М. Сперанский в своем «Плане государственного преобразования» указывал верный путь к введению ответственности министров и вообще улучшения центрального и областного управления,

наметив осуществление «народного представительства и широкого проведения выборного элемента в местном управлении». Но план административного романтика остался на бумаге, из него были осуществлены лишь одни отрывки. В 1812 г. Сперанский был вообще отправлен в отставку и переведен в Нижний Новгород. План стал искажаться. Расширению власти министров не было положено никаких границ, любые, даже самые произвольные решения министров должны были исполняться беспрекословно всеми подчиненными им структурами. Министры скоро сделались всесильными в сфере государственного управления и совершенно произвольно распоряжались государственными финансами, под предлогом личной ответственности перед государем. Именно под предлогом; иногда министры и особенно Комитет министров позволили себе неслыханные для монархии вещи. В 1830 г. Николай I получил мастерски составленный донос на беспорядки в Комитете министров. Доносчик явно лично знал то, о чем убедительно писал. Результаты внезапной проверки оказались ошеломляющими. Выяснилось, что 20 высочайших повелений не выполнены и даже не были представлены членам Комитета, неоконченных важных дел было 65, одно из них с 1813 г., 46 дел, не рассмотренных вовремя, уже не требовали дальнейшего производства за прошедшим временем. По решению Сената, управляющий Комитета был приговорен за служебные преступления к лишению чинов, дворянства и разжалован в рядовые (Катаев 1914: 135–137).

И все-таки именно служба, гражданская или военная, оставалась важным лифтом мобильности, пополняющим дворянство. Естественно, число поступавших не было постоянным, а колебалось в зависимости от тех или иных классовых изменений. Так в 1858 г., по сведениям Центрального статистического комитета МВД, в Европейской России потомственных дворян насчитывалось 609473 человека. К 1897 г. это число увеличилось до 885745 человек, т. е. почти на 45 %. Время реформ (1858–1870 гг.) дает падение числа потомственных дворян почти на 10 %, далее идет их увеличение усиленным темпом. Изменился, естественно, и процент потомственных дворян в соотношении с остальным населением: в 1870 г. он равнялся 0,8, в 1897 — 0,93, в 1905 перевалил за 1,0 (Рубакин 1912: 60).

Очевидным административным эффектом было то, что долгое время не существовало единого свода законов, его заменяло множество указов и постановлений, часто противоречащих друг другу и разбросанных по разным присутственным местам. Исследователь русской жизни начала XIX в. Н. Дубровин видел в законодательной неразберихе, в которой обыватель был беспомощен разобраться самостоятельно, главную причину чиновничьего злоупотребления (Дубровин 1899: 65–66). При Николае I были изданы Своды законов, но злоупотребления не исчезли, они еще более преумножились и распространились на все инстанции. «Брали губернаторы, председатели гражданских и уголовных палат, брали в Сенате. Все это узаконилось, вошло в обычай, и проситель никогда не приходил в присутственные места с пустыми руками» (Катаев 1914: 18).

В соответствии с министерской системой все чиновники были разбиты на три неравноценные по статусу категории — министерские, губернаторские и уездные. Это подразделение, как и структурные связи внутри каждого из них, сохранились вплоть до 1917 г. «В каждой из этих категорий, — указывал Карнович, — иерархическое их значение у малывается, так что, например, первые чиновники в губерниях занимают такие же классы по должностям, которые в министерствах составляют только среднюю степень и в таком же отношении находятся должности уездных чиновников сравнительно с должностями губернских» (Карнович 1911: № 12, с. 6). В прямой зависимости от иерархии шли вариации с окладами, пенсиями, командировочными, квартирными и премиальными выплатами.

Число чиновников по министерствам было весьма неравномерным (особенно большим был штат министерства внутренних дел), т. к. оно зависело от количества отделов и

департаментов, а также от обилия особых учреждений, состоящих при министерствах — архивов, статистических бюро и других вспомогательных служб. Несколько большая равномерность в числе чиновников встречалась в губернских и уездных учреждениях, т. к. они всюду были организованы однотипно. Но степень насыщенности чиновниками районов огромной империи с разной этнической и религиозной культурой, неравномерной урбанизацией и причудливыми комбинациями обычаев и народного права, конечно, широко варьировались.

Для становления сословия чиновничества XIX в. является весьма знаменательным, ибо в середине века было сформулировано «административное право» чиновничества. На основании «Устава о службе гражданской» (третий том «Свода законов Российской империи»), принятого в 1857 г., были расписаны все служебные обязанности чиновников, порядок поступления на службу и увольнения с нее, производство в чины, награды, пенсии, мундиры и некоторые привилегии этой профессии. Но в «служебном», или «административном праве» чиновников были серьезные изъяны. В частности, пресловутый «третий пункт», или официально — статья 788 «Устава...», которая гласила: «чиновников, кои по убеждению начальства неспособны к исполнению возложенных на них должностей, ... представляется уволить по своему усмотрению...» Начальство могло не объяснять причину увольнения, пострадавший получал «волчий билет» и лишался прав на пенсию* (Алексеев 1911: 136–137). Следующая — 789 статья устава уточняла, что уволенные чиновники не имеют права жаловаться, не могут обращаться ни в суд, ни в сенат, ни тем более в канцелярию Его Императорского Величества, где их жалобы просто не будут «приниматься к рассмотрению». «Третий пункт» заставлял чиновников видеть в лице собственного начальства власть, стоящую как бы выше закона, и принуждал к боязливому повиновению всем, даже иногда незаконным его предписаниям. Коллективные жалобы русским чиновникам запрещались категорически (как форма групповой солидарности и протеста), как и анонимные, за редким исключением они просто уничтожались без просмотра, поэтому и писать их было бесполезно. Если чиновник находил необходимым сообщить выше о неправильных действиях должностных лиц, то он обязан был сделать это «установленным порядком, т. е. при личном докладе начальнику». А если он хотел писать о нем самом? Короче, чиновник в самой иерархии оставался беззащитным, один на один с непосредственным начальником, вооруженным «третьим пунктом». Формально предполагалось, что этот пункт распространяется на все этажи чиновничьей иерархии и как бы «выравнивает» их перед законом, усиливает служебную дисциплину. Однако специальные исследования этого вопроса показали, что увольнение по «третьему пункту» не было особенно частым явлением среди высшего чиновничества. Зато одна только возможность его, как справедливо отмечал П. Алексеев, способствовала «установившемуся сервиллизму среди чиновничества низшего» (Алексеев 1911). Многократно различные правительственные комиссии, а позднее думские фракции предпринимали попытки отменить «третий пункт» как противоречащий современному правосознанию, но безрезультатно. «Узаконенный произвол», легший в основу служебного права чиновничества, упорно сохранился до Февральской революции.

Николай I с его культом военной дисциплины и мундиров многие гражданские ведомства и министерства искусственно «поставил на военную ногу», считая чиновничество «гражданской правительственной армией» (Карнович 1911: № 10, с. 7–8; № 11, с. 3).

* Кроме «третьего» был еще не менее скандальный «второй пункт», по которому ущемлялись права чиновников женского рода, включая запреты за время службы на вступление в брак, рождение детей и т. п. Почему девственность чиновниц так волнует начальство? — недоумевали многочисленные критики этого вида бюрократического «полового подбора».

Служащим министерства государственных имуществ, финансов, путей сообщения, горного и лесного дела и некоторым другим было разрешено носить эполеты, шпаги и султаны на треуголках. В них вводятся военные чины, создаются штабы с гражданскими генералами и обер-офицерами. Особое внимание император уделил деловому языку канцелярии. Один и тот же указ он приказывал составлять разным своим статс-секретарям, прочитывал и сличал варианты, выбирал лучший, дополнял заимствованиями из других проектов и окончательно редактировал текст бумаги, исходящей затем от его имени. Министры, естественно, подражали ему. Так стал складываться более строгий, не допускающий разночтений «министерский слог», доходивший постепенно и до низших учреждений. Официальные бумаги канцелярии, составлявшиеся ранее в стилевом отношении довольно произвольно, стали получать более тщательную отделку (Карнович 1911: № 8, с. 10). Однако булыжниками канцелярского слога была вымощена речь отечественных чиновников еще долгое время. Да и в наше время перлов «канцелярита» хоть отбавляй. Вообще терминологическая изобретательность — одна из сторон чиновничьего творчества. Один из исследователей насчитал более пятидесяти терминов «полицейско-чиновничьего розгословия», обозначающих порку. Наряду с обычными словами — выпороть, отхлестать, отлупить и т. п. встречались более замысловатые «отжарить, отшпандорить, взъерихонить, взбутетенить и т. п.» Только с упоминанием части тела, относительно которой совершались данные действия, было восемь сочетаний слов: ж... побеспокоить (навестить, потревожить, раздумянить) — этот лексикон употреблялся при телесном наказании лиц женского пола, а также — с праздником поздравить, расписать, память к ж... пришить, по ж... прогуляться (Горбунов 1891: 645–647).

В 40-е гг. XIX в. число штатных мест по гражданским ведомствам составило у нас 35 тыс. Нельзя сказать, что этого было достаточно, учитывая гигантские размеры страны и предполагаемую законом высокую степень административной опеки во всех делах общественного управления. В развитых западноевропейских странах и в США чиновников было значительно больше (во Франции в те же годы их было до 80 тыс.) (Карнович 1911: № 12, с. 6). Но именно при Николае I намечается четкая тенденция постоянного роста числа гражданских чиновников. Современники оценивали этот процесс крайне негативно, как «причину многих общественных бедствий». Генерал-адъютант Кутузов в докладной записке императору о состоянии государства в 1841 г. писал: «У нас каждый министр, для доказательства важности своего управления старается об учреждении множества департаментов, комиссий и канцелярий, наполненных множеством чиновников; из одного департамента министерства финансов вдруг выросло три департамента, несколько канцелярий, полсотни палат, сотни окружных управлений, так что вместо ста двадцати прежних управлений явилось более 1500». «При этом, — продолжал он, — министры не понимают, что это бурное размножение только доказывает незнание ими дела, ибо от этого управление идет гораздо хуже, по весьма простой причине, устройством мира нам указанной: чем более предметов окружает движущееся тело, тем движение его медленнее и неправильнее» (Катаев 1914: 92). За шестьдесят лет, прошедших после написания этих слов, российское чиновничество увеличилось почти в десять раз, увеличилась его социальная сила, но при этом усложнилась и работа, прежде всего увеличился ее объем и интенсивность.

Обычная канцелярия включала следующие позиции: столоначальника (начальника конторы), чиновника не ниже V класса, его помощника, регистраторов (письмоводителей), чиновников VI класса, архивариуса, рассыльных, сторожа. Кроме них были еще кандидаты в чиновники, не одолевшие чина, часто они работали без зарплаты по несколько месяцев; вольнонаемные работники (без пенсии и символической оплаты, чаще всего это были женщины). В течение года письмоводитель — ударная сила канцелярии — регистрировал от 20 до 40 тыс. разнохарактерных бумаг (входящих и исходящих), выдавал соответствующие

справки, свидетельства, удостоверения посетителя, выслушивал запросы и давал ответы письменно, в позднее, с начала XX в. и по телефону, короче, исполнял тысячу разных требований службы. Интенсивность труда чиновников постоянно росла. Только по почтово-телеграфному министерству: «в 1800 г. почтовых отправлений было 3 млн., служащих на почте 5000. Сто лет спустя, в 1901 г. количество почтовых отправлений увеличилось до 850 млн., число служащих, занятых исключительно на почте, не превысило 17-ти тыс. ... Работа увеличилась в 283 раза, количество же рабочих рук в 3,5 раза!» (А-ъ. Положение... 1913: 17–18). Вместо соответствующего увеличения штатов широко практиковались «штрафные» дежурства, сверхурочные, использование более дешевого женского труда. Отсюда рост переутомления, болезней, стрессовых состояний и самоубийств среди чиновничества.

Самой заметной чертой российского законодательства всего XIX в. и, соответственно, основой управленческой деятельности чиновничества явились маниакальная правительственная опека, желание контролировать все и вся, подчинение частной, даже хозяйственной деятельности формальным предписаниям. Многие законы о промышленности, горном, лесном и сельскохозяйственных делах напоминали не юридические, а технологические руководства. Так, в «Своде законов Российской империи» излагалось, как надо сушить кирпичи, описывались способы и время обжигания глины, указывалось, как гнуть железо, молотить хлеб, разводить огородные культуры и т. п., вплоть до мелочных предписаний дворникам убирать золу из печей «прежде их топки». Разумеется, наблюдение за исполнением всех этих законодательных предписаний составляло обязанность чиновников как агентов правительственной власти. «Начиная с раскладки земских повинностей и кончая промышленностью, — все было под ближайшим управлением, руководством и надзором административной власти», — изумлялся Е. Карнович, так что общественной деятельности и тем более частному почину, инициативе «не было никакого простора» (Карнович 1911: № 11, с. 4) Одно спасало от тисков этого контроля — просчеты самого аппарата, преизбыточное накопление чиновников в центральных ведомствах и явный недостаток их в огромных провинциальных просторах, нехватка служебного рвения и просто нежелание и неумение работать дисциплинированно со стороны многих чиновников.

Крестьянская и судебная реформа 1861 г. несколько изменили ситуацию, оставив кое-какой простор инициативе в общественной и частной деятельности. «Уже одно упразднение сословия государственных крестьян, управление которыми было основано на самых бюрократических началах, изъяло громадную массу населения из непосредственной власти чиновничества. Открытие земских учреждений и введение нового «Городского положения» ослабило прежнее слишком стеснительное влияние представителей администрации на общественные дела. Оценка заслуг деятельности земского и городского самоуправления была представлена самому обществу, избирающему их» (Карнович 1911: № 11, с. 5). В этих условиях постепенно сложилась возможность сравнения социального положения, самосознания и управленческой эффективности чиновников в частных организациях, земствах и государственных канцеляриях. Это способствовало пробуждению самосознания государственных чиновников, появлению у них специальной прессы как средства групповой защиты и самоидентификации. С 1911 по 1914 гг. один за другим выходят несколько специализированных изданий, а также газеты и журналы более широкого социокультурного профиля: «Почтово-Телеграфский Вестник», «Полицейский Вестник», «Спутник Чиновника», «Вестник Чиновника», «Новая Тропа», с 1912 г. в столице стала выходить ежедневная газета «Чиновник». Первый программный номер газеты, которая стоила всего одну копейку, редакция бесплатно разослала по всем управленческим учреждениям России.

Многие исследователи российского чиновничества дружно отмечали, что оно «составляло у нас всегда самый смирный и самый консервативный элемент» общественных сил (Карнович 1911: № 10, с. 4). Сказалось это и на ориентации всех периодических изданий,

которые в целом держались правительственной линии и демонстрировали только оттенки в общей ангажированности властью. В этом отношении более независимым и с явно демократической закваской был журнал «Спутник Чиновника», выходявший вначале два раза в месяц, позднее — три. С 1913 г. он получил красноречивый подзаголовок «Товарищеский журнал чиновников всех ведомств». Журнал начал издаваться группой чиновников вначале в Киеве, но после репрессий со стороны местного губернатора редакция переехала в Петербург. С социологической точки зрения это было самое ценное издание интересующей нас периодики, приближающее к анкетному сбору информации о положении чиновничества. Журнал имел добровольных сотрудников и корреспондентов в различных уголках империи и за рубежом. Так в первом, 1911 г. издания редакция получила письмо от французских чиновников, в котором подчеркивалось, что они солидарны с установкой журнала — «деятельность чиновников должна сделаться достоянием науки». В издании сотрудничали в основном лица, лично знакомые с бытом и условиями службы чиновников и занимавшиеся научными исследованиями этих вопросов. Главной задачей журнал считал объединение всей массы чиновничества, разрозненного по отдельным ведомствам и предельно атомизированного. Помимо механической силы исполнительности и дисциплины чиновничество, считала редакция, должно внести в свою профессиональную деятельность момент одухотворенности, направленный к благу всего общества. Это возможно только пробуждением чувства гражданина, выдавливанием из личности чиновника духа Акакия Акакиевича. Путь к этому лежит через развитие канцелярской деятельности — в виде создания чиновничьих клубов, библиотек, касс и «обществ взаимопомощи», кооперативных столовых, магазинов и жилищ и других самостоятельных организаций вплоть до профсоюзов. Подобные шаги, беспрецедентные в истории нашего чиновничества, были предприняты в течение первого десятилетия XX в. И привычные запреты и окрики замерли на устах верхов бюрократии, почувствовавшей проблематичность собственного бытия, бывшего до 1905 г. столь безоблачным. Журнал постоянно разрабатывал примерные уставы подобных чиновничьих организаций, и желающие могли получить их бесплатно в редакции. В 1913 г. журнал в серии публикаций выступил с очень важной инициативой проведения Всероссийского съезда чиновников аналогичного учительскому, а также съездам по борьбе с нищетой и проституцией, т. е. вписываясь на свой лад в стихийно складывающуюся в обществе программу демократической модернизации России (Матвеев 1913: 16–17). Кстати, журнал в ряде номеров очень подробно описал ход учительского съезда и репрессивные реакции начальства на его участников по всей стране и сочувственно изложил содержание ряда национальных съездов чиновников в западноевропейских странах.

Каково же было содержание «Спутника Чиновника»? Наряду с неизбежными правительственными распоряжениями публиковались научные статьи о чиновничестве, хроника их каждодневной жизни (и печальной, и временами смешной) — многочисленные письма в редакцию и ответы на них и самые разнообразные сообщения со всех уголков империи. Для социолога чиновничества первостепенный интерес представляет следующая деталь деятельности журнала. В 1912–1913 гг. он провел массовый опрос чиновников об условиях их жизни, желаниях и чаяниях, их понимании необходимости и путей реформирования административного дела. Полученные ответы обобщались в серии публикаций, на них были новые отклики читателей, из которых явствовало, что результаты опроса широко обсуждались в канцеляриях. В итоге собранные редакцией материалы о положении рядового чиновничества не остались анкетной ненужностью, каковой была участь многих опросов тех лет. По запросу четвертой Государственной думы они были переданы ей для принятия соответствующих законов. Инициатива «Спутника Чиновника» оказалась заразной. Министр почт и телеграфов под явным влиянием редакции признал необходимым впервые провести анкетный опрос всех без исключения чиновников

собственного ведомства, живущих по всей Империи в разнообразных бытовых, культурных, климатических и экономических условиях. Опрос охватывал сведения об условиях их жизни и профессиональной деятельности.

Перед уходом на летние каникулы 1913 г. дума провела ряд обсуждений проблем чиновничества. С доказательствами о необходимости коренных реформ, улучшения условий труда, правового и денежного обеспечения российского чиновничества, особенно его низового состава, выступило демократическое крыло думы: кадеты А.И. Шингарев, С.П. Мансаров, Н.А. Гладыш (он был в постоянном контакте с редакцией журнала), социал-демократ М.К. Мкранов, трудовик В.И. Дзюбинский. Их речи постоянно подкреплялись ссылками на анкетные данные журнала, который в свою очередь опубликовал большую часть выступлений на своих страницах. Так что журнал «участвовал» в думских дебатах. Только усилиями правых, националистов и центра, составлявших подавляющее проправительственное большинство, предложения демократов были провалены (Волынский 1913). Журнал так объяснял своим читателям эту ситуацию — большинство членов Государственной думы за теми общественными силами, которые их туда делегировали. Правительство и его сторонники не склонны выступать с реформами, для либеральной же части общества сам термин «чиновник», независимо «от фактического социального содержания, является синонимом реакции и вызывает равнодушие» (Ил 1914: 19).

По поводу чиновничьей анкеты начались доносы, расследования, аресты и увольнения ряда чиновников, хотя бы для начала в лице представителей рудиментных организаций — обществ взаимопомощи чиновников. Идея съезда чиновников начинает широко распространяться и овладевает сознанием этого социального слоя, тем более что подобные съезды удачно прошли в ряде западных стран. Исходя из убеждения, что в последнее десятилетие в среде российского чиновничества «происходят разительные перемены, о которых многие общественные группы недостаточно знают», редакция решила вынести свой анкетный материал и историю дебатов о чиновничестве в Государственной думе на более широкую общественную арену и провести ряд публичных лекций по этим вопросам в ряде городов России. Лектором стал ведущий сотрудник журнала А.М. Любович, попавший за свое участие в журнале и пропаганду его среди киевских чиновников под действие пресловутого «третьего пункта». Сюжеты лекций были замечательно интересными: «Что такое рядовой чиновник? Расслоение и антагонизмы в среде чиновничества. Женщина-чиновник. Взаимоотношение общества и рядового чиновника — отношение Государственной думы, общей прессы и государства к рядовому чиновнику. Зарождение самостоятельности рядового чиновничества и ее формы — взаимопомощь, клубы, кооперативы, профессиональная печать. Социальная психология, интересы и стремления рядового чиновничества, его социальные перспективы». Лекции по этой обширной программе прошли с большим успехом в Санкт-Петербурге, Москве, Киеве и других городах. Стало очевидно, что журнал «Спутник Чиновника», который и был спутником именно рядового чиновника, хотя его внимательно прочитывали и бюрократические верхи, расшевелил аномичность чиновников и укрепил чувство гражданского, а не кастового самосознания у них. Это убедительно показали материалы на тему — чиновничество и выборы в думу. Даже из «медвежьих уголков» России чиновники стали писать в редакцию по поводу выборов в IV Думу — спрашивали совета, осуждали кандидатов, жаловались на давление, пресс со стороны начальства. Приемы давления были разные, иногда начальство «рекомендовало», иногда — «просто требовало». Куда склонялись рекомендации и требования, понять не сложно. Российский чиновник при поступлении на службу давал подписку о том, что он не принадлежит и принадлежать не будет ни к какой политической партии, угрожающей сопутствующему государственному строю, «он даже клянется в этом». Практика же показала, что в «глазах начальства разного калибра... почти все политические существующие наши

организации — неблагонадежны. Исключение было сделано в этом отношении только для «истиннорусских» организаций, куда одно время чиновников записывали прямо-таки насильно» (А-ский 1912: 4–5). Но теперь чиновнику хотелось избирать депутатов по совести и по своим убеждениям, а не по симпатии и указке начальства. Уже в том, что в специальной прессе чиновники поднимали этот вопрос и обсуждали его, было много хорошего и полезного: традиционная механическая покорность и индифферентность уходили в прошлое.

Деятельность журнала по пробуждению и консолидации самосознания рядового чиновничества показалась властям опасной. Благо, что в памяти были свежи факты участия почтово-телеграфных и железнодорожных чиновников в общероссийской забастовке 1905 г. Издатель и редактор «Спутника Чиновника» А.И. Мирецкий был уволен со службы, неоднократно оштрафован и несколько раз попадал под арест, проведя несколько месяцев в Лукьяновской тюрьме Киева. Редакция выкручивалась как могла, чиновники собирали деньги для выплаты штрафов. Столичные чиновники, чтобы поддержать редактора в его мытарствах, подарили ему золотую медаль с лестной надписью «Борцу за правду от товарищей». Надо отметить, что в общении редакции и читателей в ходу были два обращения — «господа» и «товарищи», последнее чаще.

Печать разных идейных направлений по-своему реагировала на санкции против журнала. Так, «Одесский листок», выражая сочувствие опальному редактору, отмечал вначале 1914 г., что благодаря журналу многим стало ясно — «чиновничество, та его часть, которая находится в служебном подчинении бюрократическому Олимпу, имеет свои строго определенные нужды, которые не могут игнорироваться всяким защитником интересов демократических слоев населения. Чиновный пролетариат начинает теперь выступать с формулировкой своих требований, по преимуществу — экономического характера». Своеобразный отклик не замедлил себя ждать и от «истиннорусской» прессы. «Кубанские Областные Ведомости» отмечали, что журнал с конца 1913 г. «успел значительно шагнуть вперед по пути ожидания».

И только война 1914 г. окончательно прервала выпуск журнала, как и многие другие акции демократически-либеральной модернизации России. Журнал остался важной вехой в развитии самосознания российского чиновничества и изменения отрицательного, нигилистического отношения к чиновнику со стороны общества.

«Чиновничество, или бюрократия, писал Карнович, нигде в своей массе не пользовалась особым расположением населения», на чиновников смотрят как «на какую-то недружелюбную по отношению к народу силу» (Карнович 1911: № 1, с. 4). С чем это связано? Исследователи этого вопроса отмечали, что подобное отношение имело ряд причин. Во-первых, неудовлетворительной была организация сложнейшей административной машины. «Необходимо признать, — подчеркивал Н. Бенедиктов, — сравнительно ничтожный, в общей массе, контингент чиновников с высшим и средним образованием, и почти полное отсутствие специальных учебных заведений и курсов как для технической, так и общей подготовки кадров чиновников для правительственных учреждений» (Бенедиктов 1911: 24). Низкая управленческая компетентность, склонность к произволу, естественно, вызывали недоверие к чиновничеству. Причем, это характеризовало все звенья аппарата от низших до самых высших. Изучая состав Государственного Совета в 1906 г., составляющего «цвет русской бюрократии», своего рода бюрократический иконостас, Н. Рубакин заинтересовался образованием его членов. Из 91 человека, составляющих Государственный Совет, без одобрения которого ни один закон империи не мог быть принят, более одной трети (34 человека) никаких обязанностей по Совету не несли, но полагающимися привилегиями, в том числе и солидным содержанием исправно пользовались. Сведения об образовании были только на 54 человека, остальные — «государственная тайна». Выяснилось, что большинство получило военное образование, но не высшее. Так, из 29 генералов только 16 учились в

академиях. О двух членах Совета сказано — «общее образование получил дома, военное на службе». Многие ограничились гимназией, пажеским корпусом, Александровским лицеем, военным училищем. Выпускников университета можно было пересчитать по пальцам, так что «легкость научного багажа» у бюрократов высшего ранга была изумительная. Статистика свидетельствует, что огромное большинство членов Государственного Совета «самые обыкновенные самоучки». «Другими словами, заключает Рубакин, самоучки водятся не только в народе, но даже и там, где им вовсе не подобало бы быть» (Рубакин 1906: 13–15).

Во-вторых, отсутствие серьезного социального контроля со стороны общества за деятельностью чиновников и наличие только контроля сверху — путем эпизодических ревизий — было источником беззакония. Ревизия, хотя она частично была полезной, чаще всего была все-таки малоэффективной. С ужасающим однообразием повторялась одна и та же картина: в печати временно поднимается шум, крупное начальство немного трепещет, а затем... ревизоры уезжают, все остается по-старому, и только на спинах маленьких чиновников отражаются последствия отеческого нагоняя, полученного их начальством от ревизоров. Впрочем, бывает иногда перевод этого начальства в другое место на такую же должность вплоть до очередной ревизии. «Делается это, как видно, — иронизировал автор, скрывавшийся за криптонимом А-ъ, — с целью справедливого территориального распределения самодурствующих администраторов» (А-ъ. Напрасные... 1913: 2). Но даже когда после ревизии беззаконники наказаны, то это происходит в ограниченном районе, остальная же гора ненормальностей не затрагивается нисколько.

В-третьих, скверное материальное положение низов чиновничества, отсутствие моральных запретов часто провоцировали их на взяточничество, растрату казенных денег, приписки, продажу должностей и т. п. Редкий номер «Спутника Чиновника» выходил без упоминания подобных фактов, так что журнал выполнял роль социального критика той части чиновнической жизни, которая, безусловно, не нравилась обывателю.

Карнович считал, что исправить или ослабить общественное нерасположение к чиновничеству можно в первую очередь предоставлением населению известной доли самоуправления, что поможет самому населению понять его сложность. Далее следует улучшить материальное положение чиновничества, что позволит правительству отбирать более пригодных и достойных чиновников, которых будет привлекать хорошее содержание (Карнович 1911: № 1, с. 5).

Два десятилетия до реформы 1861 г. и десятилетие после него печать была полна резких высказываний о чиновничестве (чего стоили одни только «Губернские очерки» и «Ташкентум» М. Салтыкова-Щедрина, «Дело» А. Сухово-Кобылина или «Доктор Крупов» А. Герцена). Конечно, появлялись и апологетические вещи, впрочем, очень ходульные, например, «Чиновник» Ф. Соллогуба и «Свет не без добрых людей» Н. Львова. В начале XX в. наконец увидели, «что чиновники сами по себе не так виноваты, как это казалось прежде, когда личные их недостатки разбирали по косточкам, не обращая внимания на то, до какой степени недостатки эти поставлены в тесную и прямую зависимость от всего склада нашей гражданской и общественной жизни. После продолжительных и ретивых походов против начальников печать наконец угомонилась и оставила их в покое, занявшись другими, стоявшими тогда на очереди вопросами» (Карнович 1911: № 10, с. 7).

Важнейшей стороной самосознания чиновничества в начале XX столетия стала идея их самообразования как работников государства на nive общественных отношений, причем не узкопрофессионального, делопроизводительского, а более широкого гуманитарного образования, предполагающего осмысление человеческой деятельности вообще. Один чиновник писал о необходимости целой системы образования, исходной ступенью которой он считал книги по истории культуры, первобытной и современной политэкономии. Затем предлагалось перейти к сочинениям о закономерностях общественных явлений, т. е.

социологии, и в итоге к более абстрактному уровню — истории философской мысли и философии истории. Далее следовал опять поворот к конкретному — размышлениям о социальных вопросах России (А-ъ. Жаждающие...: 17–19).

В этой связи интересно выяснить, что же читали сами чиновники. Частично ответ на этот вопрос дает произведенное ведомственной библиотекой железнодорожных чиновников изучение их читательских вкусов и предпочтений. В отчете библиотеки Сибирской железной дороги за 1912 г. сообщалось, что на первом месте по числу требований стоял «Современный мир» (3232 требования), далее следовали другие демократические издания — «Русское богатство» (2178), «Современник» (1325), «Вестник иностранной литературы» (1317) и т. п. Всего в отчете перечислено 105 журналов, в их числе ни одного черносотенного. Что же касается книг, то предпочтение отдавалось беллетристике (52513 требований), затем следовали: история (5291), естествознание и медицина (1758), философия (1485), социология и общественные науки (1167). Богословские книги запрашивались только 387 раз. Из беллетристики прочно лидировали сочинения Л.Н. Толстого (1869 требований), остальных заказывали значительно меньше — Достоевского (902), Чехова (829), Мамина-Сибиряка (670), Горького (590) (Отчет библиотеки 1913: 27).

Старые додумские времена оставили немало анекдотов из быта цензоров, например, о решающей подписи цензора на разграфленном листке бумаги, который использовался как трафарет для стройности письма, или о запрете упоминать про «вольный дух» в поваренных книгах. Но и позднее зуд запретов не давал покоя. Чиновники московского почтамта решили организовать библиотеку, собрали деньги и выбрали библиотечную комиссию для отбора книг. По традиционной привычке к иерархическому преклонению даже в самодеятельных, общественных делах в комиссию попали и высшие чиновники. Так вот, эти лица беспелляционно и категорически запретили приобретать в библиотеку сочинения Михалковского, Писарева, Чернышевского, а для душевспасительного чтения рекомендовали Гнедича и Кукольника. Такие добровольные ревнители-церберы не редкость и в других местах, в каждом, даже скромном самодеятельном движении чиновников, жаловался современник, «в каждом шорохе им чудится «крамола», неблагонадежность» (Ж. Почтамтские цензора 1913: 19).

Итак, на уровне самосознания и идейных ориентаций российское чиновничество не было единым. Это подводит нас к социальному расслоению этой группы лиц, ее стратификации.

Литература

Александров М. Государство, бюрократия и абсолютизм в истории России. СПб.: Тип. Б.М. Вольфа, 1910.

Алексеев П. «Третий пункт» // Вестник права и нотариата. 1911. №№ 37, 38.

Арсеньев К.К. Материалы для биографии М.Е. Салтыкова // Полн. собр. соч. М.Е. Салтыкова. СПб.: Изд-во А.Ф. Маркса, 1905.

А-ский А. Выборы в Государственную думу и чиновничество // Спутник Чиновника. 1912. № 6.

А-ъ. Жаждающие света // Спутник Чиновника. 1913. № 29.

А-ъ. Напрасные надежды // Спутник Чиновника. 1913. № 22.

А-ъ. Положение почтово-телеграфских служащих // Спутник Чиновника. 1913. № 6.

Бабичев Н.Г. Чины в России // Спутник Чиновника. 1913. № 14.

Бенедиктов Н. Куда мы идем // Спутник Чиновника. 1911. № 1.

Берендтс Э.Н. О прошлом и настоящем русской администрации. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1913.

Блинов Н.А. Россия в цифрах. СПб.: Изд-во «Вестник знания», 1912.

- Бразоленко Б. Очерки развития бюрократии в России // Вестник знания. 1903. № 8.
- Вигдорчик А. Заметки сибирского врача. (Очерки бюрократической медицины). Н. Новгород: Тип. Товарищества тружеников печатного дела, 1905.
- Волынский А. Дума и чиновничество // Спутник Чиновника. 1913. № 18.
- Горбунов И.Ф. Лексикон дореформенной полиции // Русская старина. 1891. № 9.
- Готье Ю.В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. Т. 1–2, М. - Л., 1913–1941.
- Градовский А.Д. Начало русского государственного права: Собр. соч. в 9 томах. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1904. Т. 9.
- Де-Турнье-Туржанская. Наши бюрократия и пролетариат. Смоленск: Пар. Типо-лит. Я.Н. Подземского, 1906.
- Дубровин Н.Ф. Русская жизнь в начале XIX в. // Русская старина. 1899. № 8.
- Евреинов В.А. Гражданское чиновничество в России. Исторический очерк. СПб.: Типография А.С. Суворина, 1887.
- Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968.
- Ж. Почтамтские цензора // Спутник Чиновника. 1914. № 2.
- Ивановский В.В. Бюрократия как самостоятельный общественный класс // Русская мысль. 1903. № 8.
- Ил. Т. Очередные задачи // Спутник Чиновника. 1914. № 1.
- Карамзин Н.М. Записки о древней и новой России // Русский архив. 1870.
- Карнович Е. Русские чиновники в былое и настоящее время // Спутник чиновника. 1911. № № 1–12.
- Катаев И.М. Дореформенная бюрократия. По запискам, мемуарам и литературе. СПб.: Тип.-лит. «Энергия», 1914.
- Каутский К. Русский и американский рабочий. СПб.: Изд-во «Утро», 1906.
- Ключевский В.О. Курс русской истории. М.: Типография Московского Ун-та, 1908. Ч. 3.
- Коркунов Н. Русское государственное право. СПб.: Кн. маг. А.Ф. Цинзерлинга, 1892. Т. 1.
- Лазаревский Н.И. Бюрократия и общество // Право. 1905. № 4.
- Матвеев К. Всероссийский съезд чиновников // Спутник Чиновника. 1913. № 8.
- Мачинский В. Бюрократия с точки зрения социологии // Образование. 1906. № 5.
- Милюков П. Государственное хозяйство России. СПб., 1905.
- Оболенский А.В. На службе государевой: к истории российского чиновничества // Общественные науки и современность. 1997. № 5.
- Ольшевский М. Бюрократия. М.: Издание В.М. Сабина, 1906.
- Отчет библиотеки // Спутник Чиновника. 1913. № 23.
- Размышления о представительном правлении. СПб.: Яковлев, 1863. Вып. 1 и 2.
- Реженко П. Статистика генералов. СПб.: Тип. Тренке и Фюсно, 1903.
- Рожков Н. Исторические и социологические очерки. М.: И.К. Шамоу, 1906.
- Розанов В. М.П. Соловьев и К.П. Победоносцев в бюрократии // Начала. 1991. № 1.
- Рубакин Н. Архив государственной мудрости или злчное место идеже государственные раки зимуют. Опыт статистического исследования Государственного Совета по официальным данным. СПб.: Изд-во Вл. Распопова, 1906.
- Рубакин Н.А. Военная бюрократия в цифрах. СПб.: Изд-во «Вестник знания», 1906.
- Рубакин Н.А. Россия в цифрах. СПб.: Изд-во «Вестник знания», 1912.
- Соловьев С.М. История России с древнейших времен. М.: Изд. Общественная Польза, 1900. Тт. III, XV.
- Цембаев Н.И. Российский феномен «либеральной демократии» // Вопросы философии. 1995. № 5.
- Шепелев Л.Е. Титулы, мундиры, ордена. Л., 1991.

