

## ИССЛЕДОВАНИЯ

*И.А. Голосенко*

### СОЦИАЛЬНАЯ ИДЕНТИФИКАЦИЯ РЯДОВОГО ЧИНОВНИЧЕСТВА В РОССИИ НАЧАЛА XX ВЕКА: ИСТОРИКО-СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ ОЧЕРК

Самой заметной чертой российского законодательства XIX в. и, соответственно, основой управленческой деятельности чиновничества являлась постоянная правительственная опека, стремление контролировать все и вся, когда же частная, хозяйственная деятельность подчинялась строгим формальным вписаниям. Многие указы и законы о торговле, промышленности, горном, сном, сельскохозяйственном деле напоминали, скорее, не юридические, а «этнологические» руководства. Так, из «Свода законов Российской империи», изданного Николаем I, читатель мог узнать, как на «законном основании» можно гнуть железо, обжигать кирпичи, разводить огородные культуры и многое другое, вплоть до противопожарных рекомендаций дворникам при работе печей. Разумеется, наблюдение за исполнением всех этих предписаний являло обязанность агентов правительственной власти — чиновников. «Начиная с раскладки земских повинностей и кончая промышленностью, — все это под ближайшим управлением, руководством и надзором административной власти», — изумлялся один из авторитетнейших дореволюционных исследователей отечественного чиновничества Е.Карнович, — так, что общественной деятельности и тем более частному почину, инициативе «не было никакого простора» [1, № 11, с. 4]. От удушающих тисков этого контроля спасали лишь недостатки самого аппарата: избыточное скопление чиновников в центральных ведомствах и явная нехватка их на огромных провинциальных окраинах [2, с. 121 — 122], а также отсутствие служебного рвения и просто нежелание и неумение многих чиновников работать как следует<sup>1</sup>. Поэтому «надобно было удивляться их относительно малому вмешательству в каждый шаг, в каждом действии своих граждан» [1, № 10, с. 8].

Крестьянская и судебная реформы 60-х гг. XIX в. несколько изменили ситуацию: появилась возможность развития инициативы в общественной и частной деятельности. «Уже одно упразднение сословия государственных чинов, управление которыми было основано, в сущности, на самых бюрократических началах, изъяло громадную массу населения из непосредственной власти чиновничества. Открытие земских учреждений и введение нового "Городского положения" ослабило прежнее слишком

<sup>1</sup> Немаловажное место в этом ряду занимала «смазка» бюрократической машины — взяточничество, являвшаяся основой взаимодействия власти и обывателя (см. [3]).

**Голосенко Игорь Анатольевич** (р. 1938) — доктор философских наук, профессор, главный научный сотрудник Социологического института РАН (С.-Петербург).  
<sup>1</sup> Адрес: 198052, Санкт-Петербург, 7-я Красноармейская ул., д. 25/14.  
Тел.: (812) 316-32-70. Факс: (812) 316-29-29. E-mail: [inso@ego.spb.su](mailto:inso@ego.spb.su)

стеснительное влияние представителей администрации на общественные дела. Оценка заслуг деятельности земского и городского самоуправления была представлена самому обществу, избирающему их» [1, № 11, с. 5]. В этих условиях постепенно сложилась возможность сравнения социального положения, самосознания и управленческой эффективности чиновников – служащих частных организациях, земств и государственных канцелярий. Это в начале XX в. привело к пробуждению самосознания государственных чиновников и, прежде всего, к появлению у них своих изданий, ставших средством их групповой защиты и самоидентификации. Для XIX в. дело было невиданным и даже наказуемым. Долгое время чиновникам принимать участие в печати запрещалось категорически. Военный министр граф Чернышов ужаснулся, когда узнал, что чиновник его министерства некто М.Е. Салтыков печатается в журналах. Кара последовала немедленно: виновный был уволен и через некоторое время с большим служебным понижением переведен в провинцию – в Вятку – куда пятнадцать лет до того отправили А. Герцена. Салтыкову, конечно, повезло: он не только сделал карьеру, заняв пост вице-губернатора в Рязани и Твери, но и стал при этом крупнейшим русским писателем [4]. Ситуация изменилась через 50 лет, когда чиновники стали создавать собственную массовую прессу. С 1911 по 1917 г. выходят как специализированные, так и более популярные в социокультурном отношении издания: «Почтово-телеграфский вестник», «Полицейский вестник», «Спутник чиновника», «Вестник чиновника», «Новая тропа», с 1912 г. в столице начала выходить ежедневная газета «Чиновник». Первый программный номер газеты, которая в дальнейшем стоила всего одну копейку, редакция бесплатно разослала по всем управленческим учреждениям России.

Многие исследователи российского чиновничества отмечали, что оно «оставляло у нас всегда самый смиренный и самый консервативный элемент» общественных сил [1, №10, с. 4]. Сказалось это и на ориентации перечисленных выше периодических изданий, которые в целом придерживались проправительственной линии и различались только оттенками в общей политической ангажированности. В этом отношении наиболее независимым и с явно либерально-демократической закваской был журнал «Спутник чиновника», выходящий с 1911 г. сначала два, а позднее три раза в месяц. С 1913 г. он начал выходить с подзаголовком «Товарищеский журнал чиновников всех ведомств». Журнал начал издаваться группой чиновников в Киеве, но после публикации материалов, разоблачавших местного губернатора и его окружение, редакция подверглась репрессиям и перебравшись в Петербург. С социологической точки зрения это наиболее интересное издание, поскольку оно осуществляло анкетный сбор информации о положении чиновничества. Журнал имел добровольных сотрудников и корреспондентов в различных уголках России и за рубежом. Так, в 1911 г., в самом начале своего существования, редакция получила письмо от французских чиновников, выразивших солидарность с центральной установкой журнала – «деятельность чиновников должна сделаться достоянием науки». В издании сотрудничали в основном люди, по собственному опыту знающие быт и условия службы чиновников или занимавшиеся научным ис-

следованием этих вопросов. Главной своей задачей журнал считал объединение всей массы чиновничества, разделенного по отдельным ведомствам и в социальном отношении предельно атомизированного. Основатели журнала считали, что чиновничество, помимо механической исполнительности и дисциплины, должно внести в свою профессиональную деятельность момент духовности, направленной на благо всего общества. Это возможно только с пробуждением чувств гражданина, «выдавливанием по капле» из личности чиновника духа Акакия Акакиевича. Путь к этому лежит через развитие совместной внеканцелярской деятельности чиновников: создание чиновничьих клубов, библиотек, «обществ взаимопомощи», кооперативных столовых, магазинов, жилищ и других организаций, вплоть до профсоюзов, развитие самообразования. В течение первого десятилетия XX в. были сделаны первые шаги в этом направлении. Журнал постоянно разрабатывал примерные уставы подобных организаций, и желающие могли получить их в редакции бесплатно. В 1913 г. журнал в серии публикаций выступил с очень важной инициативой проведения Всероссийского съезда чиновников, аналогичного учительскому съезду, а также съездам по борьбе с нищетой и проституцией, вписавшись, таким образом, в стихийно складывающуюся в обществе программу демократической модернизации России [5, с. 16-17]. Кстати, в журнале в ряде номеров был подробно освещен ход учительского съезда и репрессивные акции начальства в отношении его участников, а также было рассказано о ряде съездов чиновников в западноевропейских странах – Франции, Бельгии и др. И привычные запреты и окрики замерли на устах высокопоставленных бюрократов, почувствовавших, что их привычному бытию, казавшемуся до 1905 г. столь безоблачным, приходит конец.

Каково же было содержание «Спутника чиновника» в целом? Наряду с неизбежной перепечаткой правительственных распоряжений, в нем помещались научные статьи о чиновничестве, хроника их повседневной жизни – то печальной, то смешной, воспроизведенной в многочисленных письмах в редакцию, ответах на них и самых разнообразных сообщениях со всех уголков империи. Для социолога чиновничества первостепенный интерес представляет следующая принципиально важная деталь деятельности журнала: в 1912-1913 гг. журнал провел массовый опрос чиновников страны об условиях их жизни, желаниях и чаяниях, их понимании необходимости и путей реформирования административного дела. Полученные ответы были обобщены в серии публикаций, вызвавших новые письма читателей, из которых следовало, что анкеты широко обсуждались в канцеляриях. Причем собранные и систематизированные редакцией материалы о положении рядового чиновничества не остались анкетной ненужностью, каковой была участь многих опросов, как тех, так и нынешних лет. По запросу Государственной Думы они были переданы ей для принятия соответствующих законов. Инициатива «Спутника чиновника» получила продолжение: министр почт и телеграфов под явным влиянием журнала счел необходимым впервые провести анкетный опрос всех без исключения чинов-

ников своего ведомства, живущих по всей империи в разнообразных бытовых, культурных, климатических и экономических условиях. Опрос включал сведения об условиях их жизни и профессиональной деятельности. Перед уходом на летние каникулы 1913 г. Государственная Дума провела ряд обсуждений проблем чиновничества. С доказательствами 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. Муранов, трудовик В.И. Дзюбинский. Их речи постоянно подкреплялись ссылками на анкетные данные журнала, который, в свою очередь, публиковал большую часть выступлений на своих страницах и таким образом также участвовал в думских дебатах. Только усилиями правых, националистов и центра, составлявших подавляющее правительственное большинство, предложения демократов, как отмечал А. Волынский, были провалены [6]. Журнал так объяснял своим читателям эту ситуацию: большинство членов Государственной Думы следует за теми общественными силами, которые их туда делегировали. Правительство и его сторонники не склонны защищать реформы, а для либеральной части общества сам термин «чиновник», независимо от его фактического социального содержания, является синонимом реакции и вызывает равнодушие» [7, с. 19]. По поводу социологической анкеты журнала начались доносы, расследования, аресты и увольнения ряда чиновников – такова была правительственная реакция на фоне относительного равнодушия общества к данным фактам. Журнал говорил, что выход из этого только один: объединение и проведение Всероссийского съезда чиновников, для начала хотя бы в лице представителей существующих общественных организаций – «общества взаимопомощи» чиновников. Идея съезда чиновников начинает широко распространяться и овладевает сознанием этой общности, особенно ее низшего и среднего слоев, тем более что к тому времени подобные съезды успешно 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 дебаты о чиновничестве в Государственной Думе на более широкую общественную арену и провести публичные лекции по этим вопросам в ряде городов России. Лектором стал ведущий сотрудник редакции А.М. Любович, попавший за свое участие в журнале и пропаганде его среди киевских чиновников под действие пресловутого «третьего пункта», по которому начальство могло увольнять служащих без всяких объяснений. 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 самодеятельности

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 поразительным успехом в Санкт-Петербурге, Москве, Киеве и других городах. Стало очевидно, что деятельность журнала «Спутник чиновника», который был спутником именно рядового чиновника (хотя его внимательно прочитывали и бюрократические верхи), пробудила и укрепила у него чувство самосознания – гражданского, а не кастового. Это убедительно показали материалы на тему «Чиновничество и выборы в думу». Даже из «медвежьих углов» России чиновники стали писать в редакцию по поводу выборов в IV Думу – советовались, обсуждали кандидатов, жаловались на давление со стороны начальства. Приемы этого давления были разными: иногда начальство «рекомендовало», иногда просто требовало. К чему клонились рекомендации и требования, понять несложно. Российский чиновник при поступлении на службу давал подписку о том, что он не принадлежит и не будет принадлежать ни к какой политической партии, угрожающей существующему государственному строю, «он даже клянется в этом». Практика же показала, что «в глазах начальства разного калибра <...> почти все существующие наши организации – неблагонадежны. Исключение было сделано в этом отношении только для "истинно русских" организаций, куда одно время чиновников записывали прямо-таки насильно» [8, с. 4-5]. Но теперь чиновнику хотелось избирать депутатов по совести и своим убеждениям, а не по указке начальства. Уже сам факт того, что в специальной прессе чиновники обсуждали этот вопрос, показывает, что традиционная механическая покорность и индифферентность чиновничества уходит в прошлое.

Деятельность журнала по консолидации, пробуждению самосознания рядового чиновничества показалась властям не просто необычной, но даже опасной: в памяти были еще свежи факты участия чиновников почтово-телеграфных, железнодорожных и других ведомств 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 в итоге несколько месяцев в Лукьяновской тюрьме в Киеве. Редакция выкручивалась, как могла, и не закрывала издание. Во время ареста редактора руководство журналом брала на себя его жена А.М. Мирецкая, чиновники собирали деньги для выплаты штрафов. Столичные чиновники, желая поддержать редактора во время очередных мытарств, преподнесли ему золотую медаль с лестной надписью – «Борцу за правду от товарищей». Вообще в общении редакции и читателей в ходу были два обращения – «господа» и «товарищи», последнее чаще, хотя оба считались равноценными.

Печать разных идейных направлений по-разному реагировала на санкции против журнала. Так, в начале 1914 г. «Одесский листок», выражая сочувствие опальному редактору, отмечал, что благодаря журналу многим стало ясно, что «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 заставил себя ждать и от «истинно русской» 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 демократико-либеральной модернизации России, тем не менее журнал стал важной вехой в развитии самосознания российского чиновничества и изменении чисто отрицательного, нигилистического отношения к чиновнику со стороны общества. Последний вопрос требует специального рассмотрения.

«Чиновничество или бюрократия, – отмечал Карнович, – нигде в своей массе не пользовались особым расположением населения, на них смотрят как на какую-то недружелюбную по отношению к народу силу» [1, №1, с. 4]. С чем это связано? Отечественные исследователи этого вопроса отмечали, что подобное отношение имело целый ряд причин. Первая причина заключалась в неудовлетворительной организации 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» [9, с. 24]. Низкая управленческая компетентность, склонность к произволу, естественно, вызывали недоверие к чиновничеству.

Во-вторых, отсутствие серьезного социального контроля со стороны общества за деятельностью чиновников и наличие контроля только сверху – в виде эпизодических ревизий – было источником беззакония. Ревизия чаще всего была малоэффективной. С удручающим однообразием повторялась одна и та же картина: с бюрократического Олимпа раздается гром, у более мелкого начальства «трясутся поджилки», затем ревизоры уезжают, все остается по-старому, и только на спинах «маленьких» чиновников отражаются последствия отеческого нагоняя, полученного их начальством от ревизоров. Но даже если в результате ревизии беззаконие наказано, то происходит это в ограниченном масштабе, и огромная масса нарушений абсолютно не затрагивается. Уроки ревизий не обобщаются и не кладутся в основу законодательных актов, улучшающих практику государственной службы.

В-третьих, причиной нелюбви населения к чиновникам служило отсутствие моральных запретов, скверное материальное положение низов чиновничества, которые их часто провоцировали на «любостыжательность» – взяточничество, растраты казенных денег, приписки, продажу должностей ит.п. [3, с. 106–108]. Редкий номер «Спутника чиновника» выходил без перечисления подобных фактов по всей стране, так что журнал выполнял роль социального критика той части чиновнической жизни, которая, безусловно, не нравилась обывателю.

Карнович справедливо считал, что исправить или ослабить общественное нерасположение к чиновничеству можно в первую очередь предоставлением

населению большей доли самоуправления, что поможет ему понять сложность управления общественными делами. Далее следует улучшить материальное положение чиновничества, что позволит правительству отбирать более пригодных и достойных чиновников, которых будет привлекать хорошее денежное содержание [1, № 1, с. 5].

Два десятилетия до реформы 1861 г. и четыре десятилетия после него литература была полна резких высказываний о нашем чиновничестве (чего стоили одни только «Губернские очерки» и «Ташкентцы» М. Салтыкова-Щедрина, или «Дело» А. Сухово-Кобылина, «Доктор Крупов» А. Герцена). М. Горький вспоминал, как в беседе с ним на эту тему А. Чехов сказал: «Я не встречал ни одного чиновника, который хоть немного понимал бы значение своей работы». И добавил грустно, что думать об этих фактах следует так же мало, как «атеист думает о мучениях ада» [10, с. 94]. Но появлялись и апологетические вещи, хотя и очень ходульные, например, пьесы «Чиновник» Сологуба и «Свет не без добрых людей» Львова. Постепенно критическая волна спала, под влиянием социологического изучения вопроса публика увидела, «что чиновники сами по себе не так виноваты, как это казалось прежде, когда их личные 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 чиновников печать, наконец, утомилась и оставила их в покое, занявшись другими стоявшими тогда на очереди вопросами» [1, №10, с. 7].

Важнейшей стороной самосознания чиновничества в начале XX столетия стала идея их специального образования как работников государства на уровне общественных отношений\*, причем не только узкопрофессионального, делопроизводительского, но и более широкого гуманитарного образования, связанного с осмыслением человеческой деятельности вообще. Один чиновник, взволнованный этими вопросами, писал в журнал 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, после чего следовал переход к конкретному – размышлениям о социальных вопросах России [12, с. 17-19]. В связи с этим интересно выяснить, что же читали чиновники. Частично ответ на это дает проведенное ведомственной библиотекой железнодорожных чиновников изучение их читательских вкусов и предпочтений. В отчете центральной библиотеки Сибирской железной дороги за 1912 г. сообщалось, что на первом месте по числу требований стоял журнал «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 и в их числе нет ни одного черносотенного. Что же касается книг, то предпочтение отдавалось беллетристике (52513 требований), затем следовали: история (5291), естествознание и медицина (1758), философия (1485),

\* Бюрократ, как справедливо отмечал один из ранних хроникеров советского бюрократизма А. Новиков, не создает материальных и духовных ценностей, вещей и идей, он создает отношения [Щ].

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) [13, с. 27].

Старые «до-думские» времена оставили немало анекдотов о бюрократических запретах, например, о разрешающей подписи цензора на разграфленном листке, который использовался как трафарет для письма, или о запрете упоминать про «вольный дух» в поваренных книгах. Но и позднее запретов не становилось меньше. Так, чиновники одного московского ведомства решили организовать библиотеку, собрали деньги и создали библиотечную комиссию для отбора книг. По традиционной привычке к иерархическому преклонению даже в самодеятельных, общественных делах, в комиссию попали и высшие чиновники, которые безапелляционно запретили подчиненным приобретать в библиотеку сочинения Михайловского, Писарева, Чернышевского, а в противовес им рекомендовали для «душеспасительного чтения» Гнедича и Кукольника. Такие добровольные ревнители-церберы не были редкостью и в других местах: в каждом, даже скромном и маленьком самодеятельном движении чиновников, как жаловался современник, «в каждом шорохе им чудится крамола, неблагонадежность».

Итак, на уровне самосознания и идейных ориентаций российское чиновничество не было единым. Почему же? Поиск ответов на этот вопрос подводит нас к проблеме социального расслоения канцелярского социума и разного видения в нем необходимости и способов реформирования государственных учреждений. В статье, красноречиво названной «Рабы», Т. Ардов писал о распрях и конфликтах в самом административном аппарате (кстати, в опросах и журнальных публикациях чиновничьи низы часто осознанно определяли себя словами «плебеи», «парии», «пасынки России»): «В 1905 году наша высшая администрация удивлялась и негодовала по поводу недостойного поведения чиновников почтово-телеграфного, железнодорожного и других ведомств, которые, забыв о своем долге "агентов власти", откинув самое элементарное повиновение и чиновничий патриотизм, толпами устремились в ряды революционной армии и учинили всероссийскую забастовку, вместо того, чтобы защищать вверенные им интересы власти». Мы знаем, как жестоко расправилось правительство впоследствии с теми, кто «не удержался на высоте долга». Ардов спрашивал: «Но что могло удержать их? Уважение к власти? Его не было. Любовь к делу? Ее нет» [14, с. 7–8]. Далее он так разъяснял суть конфликта: долг и служение долгу – это не какое-то врожденное чувство, присущее человеку от рождения, как ему присуще чувство голода. Понятие о личном долге и его святости возникает из понятия взаимной социальной связи и пользы. «Я честно тружусь для тебя, потому что ты трудишься для меня», – вот примитивная формула, лежащая в основании всякой кооперации, всякого обмена услугами. Но когда вторая часть формулы отпадает, дело меняется. «Я тружусь на тебя, а ты заставляешь меня страдать», – из этого не может



вырасти идея долга и повиновения. У нас быть мелким чиновником – глубочайшее унижение. «Много еще реформ нужно России, но прежде чем приступить к ним, нужно совершить одну реформу: нужно реформировать самый тот аппарат, который проводит в жизнь все эти реформы, законы и мероприятия правительства. Необходимо сделать положение русского чиновника хотя бы только сносным» [14, с. 10]. Эту ситуацию хорошо понимал П.А. Столыпин, который в 1910 г. на одном из заседаний Третьей Государственной Думы произнес прочувствованную речь о поразительно тяжелой жизни низших чинов губернских канцелярий, что находится в противоречии с идущими в стране реформами (точнее, их попытками). Но что думало об этом само чиновничество? Меня поразило, что в своем отношении к устройству наших государственных учреждений как к устаревшему и неправильному совпали во мнениях как крупные теоретики-обществоведы, так и практики управления, т.е. сами чиновники. Сопоставим эти позиции.

В своем известном сочинении «Бюрократия и общество» (1881) профессор К. Кавелин, сочувствующий позитивизму в трактовке государственных и правовых проблем, перечислил несколько главных причин «недостатка единства в правительственных мероприятиях, произвола и беззакония, на который все жалуются» и указал способы их преодоления: 1) при самодержавном правлении только тот и имеет силу и влияние, кто докладывает самому государю, а именно, министры, другие же коллегиальные учреждения – Сенат, Государственный Совет и Комитет Министров такой силы не имеют; 2) тон в управлении задают те, кто «всю свою жизнь провел в положении правящих, а не управляемых, смотревших на дело сверху вниз, а не снизу вверх. Отсюда неизбежная односторонность в суждениях и взглядах этих лиц, исключительно наполняющих наши высшие государственные учреждения»; 3) право возбуждать законодательные и «общие административные вопросы» должно принадлежать совещательным органам верховной власти, а не исполнительным. Причем в их состав необходимо ввести «на правах членов и в равном с ними числе выбранных от губернских земств, избирать не по сословию, званию, слою и кружку, а самых способных, честных людей, хорошо знающих свой край, его нужды и опытных в делах управления». Такая мера даст власти «возможность услышать мнение не только тех, которые управляли или управляют, но и тех, кто состоит под управлением в губерниях и испытали его на себе» [15, с. 1071-1074]. Коренную реформу государственных учреждений, как считал Кавелин, нельзя совершить вдруг, но медлить с установлением оснований «правильной, систематически-стройной организации высшего, среднего и низшего управления государством» никак не следует. Прошло тридцать лет, и опросы чиновников показали, что подобные идеи прочно вошли в их сознание. В ответах на анкеты «Спутника чиновника» были видны все их нужды и запросы и содержались предложения по необходимым реформам аппарата. Вкратце идея была такова: все слишком устарело – и законодательные нормы, и циркулярные распоряжения, и формы делопроизводства. Далее мы рассмотрим дисфункциональные стороны управления и предложения чиновников по его модернизации, обнаруженные в данных анкетного опроса.

1. Разлад власти: разногласия в многочисленных указах. Вот только одна иллюстрация: летом 1914 г. два ведомства – народного просвещения и землеустройства – одновременно издали циркуляры, ставящие народных учителей в положение «буриданова осла». Первое под страхом увольнения решительно запрещало учителям принимать участие в общественной жизни, под предлогом, что это будет препятствовать должному исполнению преподавательских обязанностей, второе же требовало от персонала подведомственных школ обратного – увеличения участия учителей в общественной деятельности, к которой они были до этого равнодушны. И таких примеров было множество.

Для исправления ситуации предлагалось не только вертикальное движение указов, но и горизонтальное (для согласования и унификации их требований), поставленное на законодательную базу.

2. Серьезным минусом сложившейся системы управления стал протекционизм, лишавший дисциплинированных, но лишенных протекции чиновников веры в будущее, надежды на более или менее обеспеченное положение. Болезнь эта была застарелой. Газета «Голос Москвы» в новогоднем номере за 1914 г. дала очень интересную зарисовку нравов чиновничества 1814 г. (т.е. столетней давности): «Всякая служба, кроме военной, почиталась недостойной дворянина, но вследствие тяжелых условий ее многие молодые люди стали стремиться и на гражданскую службу». Так, в канцелярии попечителя московского округа было четыре человека, двое из которых, отпрыски богатых родителей, приходили на службу, когда им было угодно и, немного поболтав с попечителем, расходились в разные стороны. «Чиновники подобного типа набирались из дворянских недорослей; так, в одном из присутственных мест сверхштатных канцелярских чиновников числилось... 339 человек», хотя для исполнения функций канцелярии требовалось чуть ли не в 5–6 раз меньше. Сохранилось весьма показательное рекомендательное письмо некоего г. Архарова, которое точно описывало механизм и психологию протекционизма. Этот господин отзывался о своем протеже в следующих предельно откровенных выражениях: «Он большой простотил и худо учился, а потому ему нужно покровительство. Удиви милость свою, любезный друг, на моем дураке, запиши его в свою канцелярию и при случае награди его чинком или двумя, если захочешь, мы не рассердимся. Жалованья ему полагать не должно, потому что он его не стоит, да и отец его богат...». Юноша по такой убийственной рекомендации «был принят на службу, состоял при какой-то должности и в три года получил три чина» [16, с. 4]. Худшей разновидностью протекции была торговля должностями. Процессы в Варшаве в 1912 г. выявили тысячи лиц в этом округе, получивших «хлебные места» после внесения таксированной «мзды» кому следует.

У чиновника без протекции была только одна дорога – «лямка, лямка без конца» и невольное отвращение к работе, не приносящей нравственного и материального удовлетворения. Таким образом, протежируемые чиновники часто

\* Просто поразительно, что и современные эксперты в рекомендациях по улучшению работы госслужащих практически воспроизводят эти же давние предложения (см. [17, с. 33]).

просто имитировали служебную деятельность, а компетентные чиновники, проигрывающие в конкуренции из-за отсутствия патронажа, теряли к ней интерес. В итоге страдала служба, т.е. огромное, сложное дело государственного управления, от здорового состояния которого зависело благополучие всего населения и самого государства.

Предлагавшийся выход – систематическое участие чиновников в организации своей деятельности, создание специальных комиссий по приему на работу и повышению чинов в каждом учреждении и время от времени повторяющаяся проверка профессиональной подготовки и умения выполнять управленческие функции. Этот контроль, включающий конкурсы на замещение должностей, специальные программы теоретических и практических знаний управления и особые экзаменационные комиссии, должен быть обязательно установлен в законодательном порядке\*.

Но назначение на должность и увольнение целиком зависело от воли начальников. «Начальство же наше само со стороны профессиональной ценности и служебной этики зачастую не соответствует своему назначению, занято только коммюльотным подписыванием бумаг, да перестановкой столов в учреждении» [18, №10, с. 2]. «Третий пункт» необходимо отменить как можно быстрее: право увольнения нужно передать «дисциплинарному суду», в котором участвовали бы с правом голоса чиновники, избранные из своей среды.

3. Дефекты управления были связаны также с несовершенством приемов делопроизводства, которые легко обнаруживались при сравнении работы чиновников частных и государственных учреждений. Государственные чиновники свято сохраняли рутинные, древние способы делопроизводства, переходящие из поколения в поколение, не изменяя и не совершенствуя их, тогда как их коллеги из частных учреждений вели дело по последним указаниям «бухгалтерских и канцелярских наук». Отсутствие в государственной управленческой деятельности строго обдуманного плана вызывало лишнюю переписку бумаг и неточное исполнение поручений. «Целью работы являлось не дело, а бумага».

Для преодоления этих недостатков предлагалось: во-первых, создание курсов новейшей технологии управления, чтобы труд чиновников совершенствовался, а не подчинялся шаблону, «шел рядом с жизнью и наукой, не отставая от них»; во-вторых, проведение специальных общих собраний чиновников для обмена своими познаниями и взаимной критики существующих приемов работы, если они устарели [19, с. 28-30]. Каждому чиновнику не только должно быть дано право, но и вменялось бы в обязанность «указывать все недочеты деятельности учреждения и способы усовершенствования этой деятельности» [18, №11, с. 9].

4. В статусном измерении система государственного управления представляла собою громоздкую и запутанную комбинацию должностей, чинов и классов (табель о рангах). Неоднократно – в 1826, 1846, 1856 и 1887 гг. – ставились вопросы о ненужности чинов и об определении положения служащих только должностью и профессиональным стажем, но вопросы эти никак не решались. Низы и средние слои чиновничества выступали за реформу этой системы, но чины просуще-

ствовали до Февральской революции, после которой Временное правительство подготовило проект, отменявший регламентацию по чинам, хотя из-за последовавшего Октябрьского переворота не успело вступить его в правовую жизнь, что сделали большевики самим фактом разрушения старой государственной машины.

Остальные данные, собранные в опросах «Спутником чиновника», касались неравномерной оплаты чиновничьего труда, разной продолжительности рабочего дня по разным канцеляриям, нерегулярности отпусков, произвола в оплате пенсий. Все эти нарушения можно было бы устранить, используя зарубежный опыт: открыть чиновникам кредит в государственном банке, ввести бесплатную, как у офицеров, медицинскую помощь, бесплатное обучение детей, размеры пенсий и единовременного выходного пособия поставить в строгую зависимость от выслуги лет и наград за время службы, организовать жилищные кооперативы. И самое главное – создать профессиональные союзы чиновников с правлением, которое избиралось бы путем тайной и равной подачи голосов. Именно правление стало бы посредником между властями и рядовой массой чиновников в деле решения различных профессиональных вопросов. Как видим, анкета точно зафиксировала рост самосознания рядового чиновничества. Один наблюдатель этого трудного пути удовлетворенно резюмировал: «АкакииАкакиевичиисчезают» [20, с. 2].

Страшно медленно, с постоянным оглядыванием назад, на «старые добрые времена», правительство побрело по пути кое-каких уступок требованиям рядового чиновничества. О единой реформе управления речи не было. То в одном, то в другом ведомстве и министерстве объявлялось о повышении окладов – незначительном, но все-таки повышении. «Правительственный вестник» (1912. № 143) объявил, что Министерство народного просвещения и здравоохранения пошло навстречу своим чиновникам: дети лиц, прослуживших не менее 10 лет, «освобождаются от оплаты» в государственных мужских и женских средних учебных заведениях. Но эти эпизодические меры были «каплей в море», основные тенденции в управлении оставались старыми. Если, как вспоминал П. Милюков, в области земельного вопроса с целью соблюдения своих интересов дворянство вынуждено было разрушить общину, то в области управления «правлящий класс» был заинтересован оставить все по-старому, как повелось со времен дворянского царствования «матушки Екатерины II». Попытка «красных» бюрократов эпохи Александра II ввести в России более или менее широкое местное самоуправление (земство) осталась недостроенным зданием «без фундамента» (волостное, бессловное самоуправление) и «без крыши» (истинное народное избранное представительство). При Александре III земские учреждения были приведены в «гармонию с общим дворянским стилем империи». Даже знаменитая земская статистика, в которую стали проникать народнические и марксистские идеи, была переведена в разряд государственной статистики. Провинцией продолжал управлять дворянин; что касается органов центрального управления, то здесь тоже в силе оставалось старинное изречение: «Дворянство есть тесто, из которого правительство печет чиновника». Над основным массивом чиновников располагались «политические младенцы» Государственного Совета, блюстители традиций неограниченной монархии, под

ними – безгласный народ [21, с. 319]. Появление после революции 1905 г. Государственной Думы породило надежды на демократическое обновление страны, но постоянный роспуск этого института власти порождал социальную апатию и уныние.

В этих политических условиях конкретные действия журнала «Спутник чиновника», а именно – анкетный опрос чиновников, давший новые знания об этом слое, публичное обсуждение и обобщение полученных данных в печати и, наконец, передача их в Государственную Думу для законодательных решений должны быть оценены очень высоко, и не только как важные вехи в эволюции самосознания нашего чиновничества, но и как любопытные детали истории российской общественной мысли, ибо они были фактической реализацией одного из контовских заветов социологической науке: знать, предвидеть, действовать.

#### Литература

1. Карнович Е. Русские чиновники в былое и настоящее время // Спутник чиновника. 1911. №1–12.
2. Рубакин Н.А. Много ли в России чиновников? // Вестник Европы. 1910. № 1.
3. Голосенко И. А. Феномен «русской взятки»: Очерк истории отечественной социологии чиновничества // Журнал социологии и социальной антропологии. 1999. Т. III. 1999. № 3.
4. Михайлов А. Щедрин как чиновник // Одесский листок. 1889. № 213. 5 авг.
5. Матвеев К. Всероссийский съезд чиновников // Спутник чиновника. 1913. № 8.
6. Волынский А. Дума и чиновничество // Спутник чиновника. 1913. № 18.
7. Ил. Т. Очередные задачи // Спутник чиновника. 1914. № 1.
8. А-ский А. Выборы в Государственную Думу и чиновничество // Спутник чиновника. 1912. № 6.
9. Бенедиктов Н. Куда мы идем // Спутник чиновника. 1911. № 1.
10. Горький М. А.П. Чехов: Отрывки из воспоминаний // Памяти А.П. Чехова. М.: Печатня А. Снегиревой, 1906.
11. Новиков А. Причины происхождения туманностей: Любительское исследование беспоконного человека. М.: Федерация, 1929.
12. А-ч. Жаждающие света // Спутник чиновника. 1913. № 29.
13. Отчет библиотеки // Спутник чиновника. 1913. № 23.
14. Ардов Т. Рабы // Спутник чиновника. 1911. № 13.
15. Кавелин К.Д. Бюрократия и общество // Кавелин К.Д. Собрание сочинений: В 4-х т. Т. 2. СПб.: Изд. Н. Глаголева, 1897.
16. Обзор печати // Спутник чиновника. 1911. № 1.
17. Зинченко Г.П. Госслужащие региона: Состав и социальные особенности // Социологические исследования. 1999. № 2.
18. К чему сводятся желания чиновничества // Спутник чиновника. 1912. № 10–12.
19. Р.Н. Несовершенство приемов делопроизводства // Спутник чиновника. 1911. № 1.
20. Берестовский Ив. На трудном пути // Спутник чиновника. 1912. № 24.
21. Милуков П.Н. Воспоминания. М.: Изд-во полит. литературы, 1991.