



Title	Становление и развитие неформального объединения уральского губернского чиновничества в конце XIX – начале XX вв.
Author(s)	Любичанковский, Сергей
Citation	Acta Slavica Iaponica, 28, 23–49
Issue Date	2010
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/47618
Type	departmental bulletin paper
File Information	ASI28_002.pdf



Становление и развитие неформального объединения уральского губернского чиновничества в конце XIX – начале XX вв.¹

Сергей Любичанковский

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

За последние десятилетия практически все стороны жизни поздней имперской России стали подвергаться переоценке, явившись, как образно выразились Д. Симс и Э. Джадж, «оспариваемым ландшафтом».² Пристального внимания заслуживает и роль местной бюрократии в разворачивающихся процессах конца XIX – начала XX вв.

В практике исторических исследований взаимоотношения Власти и Общества, особенно в условиях прогрессирующей социальной напряженности, традиционно рассматриваются через решение вопроса: насколько эффективны были действия местных властей по смягчению социальных конфликтов?³ Постановка этого вопроса вполне корректна, и поиск ответа на него действительно является важным для развития науки. Не случайно эта тематика уже прочно попала в научную разработку.⁴ Вместе

1 Автор благодарит исполнительного редактора журнала Acta Slavica Iaponica доктора Кимитака Мацузато, редакторов журнала и анонимных рецензентов за советы, рекомендации и замечания при подготовке данной статьи.

2 E. H. Judge, J. Y. Simms, jr., eds., *Modernization and Revolutions: Dilemmas of Progress in Late Imperial Russia* (New York, 1992), pp. 10–11. В американских работах последних лет открыто ставится вопрос о недостатке соответствующих научных исследований по истории поздней имперской России, долгожданное появление которых «вполне может изменить наше восприятие проблем поздней Российской империи и ее перспектив» [I. D. Thatcher, ed., *Late Imperial Russia: Problems and Prospects* (Manchester and New York, 2005), p. 8].

3 Если в советское время упор делался на противостояние Власти и Общества в поздней имперской России, то в последние два десятилетия в отечественной исторической науке начинает оформляться тенденция рассматривать их взаимоотношения как достаточно конструктивные. Последняя особенно ярко проявляется, на наш взгляд, в работах по истории земств. Исследователи показывают, что имевшие место конфликты между земствами и бюрократией не надо преувеличивать, что существовал и постоянно совершенствовался достаточно эффективный механизм их урегулирования. См., например: Куликов В.В. Местное самоуправление и административный надзор: исторический опыт земства // Журнал российского права. 2000. № 9. С. 142–153; Богатырева О.Н. Эволюция системы местного управления в Вятской и Пермской губерниях (1861 – февраль 1917). Екатеринбург, 2004, и др.

4 Применительно к губернскому управлению поздней Российской империи можно выделить следующие работы последнего десятилетия, анализирующие стратегию

с тем, на наш взгляд, существует методологическая необходимость дополнить складывающуюся картину изучением и другой, не менее важной ипостаси Власти: не как репрессивного аппарата (противостоящего либо сотрудничающего с Обществом), а как специфической социальной корпорации, реагирующей на происходящие в обществе процессы, на возрастающую в обществе напряженность исходя из своих групповых интересов.⁵ Такой подход способен, во-первых, выявить дополнительные внутренние потенции развития регионального аппарата управления; во-вторых, расширить понимание причин того или иного «поведения» вертикали власти, и тем самым внести свой вклад в ведущуюся сегодня дискуссию о наличии, времени и масштабах реализации кризиса власти в позднеимперской России.⁶

Рубеж XIX–XX вв. стал для Российской империи временем активного становления институтов гражданского общества.⁷ Этот процесс затронул

и тактику Власти в Уральском регионе: *Хафизова Р.И.* Государственное управление в Уфимской губернии во второй половине XIX – начале XX вв. Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Уфа, 1999; *Ахтямов К.Ш.* Органы административно-территориального управления на Южном Урале в 1881–1917 гг. Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Оренбург, 2000; *Трушков С.А.* Администрация и полиция Вятской губернии второй половины XIX – начала XX вв. Киров, 2003; *Любичанковский С.В.* Губернское правление в системе губернаторской власти в последнее десятилетие существования Российской империи (на материалах Урала). Екатеринбург, 2003; *Богатырева.* Эволюция системы местного управления; *Сичинский Е.П.* Полиция Южного Урала в период кризиса самодержавия. М., 2005, и др.

- 5 Длительное время в советской исторической науке государственные служащие рассматривались в конечном счете только как выразители интересов какого-либо из классов общества. Однако в России существовала и иная традиция. Многие ведущие дореволюционные отечественные специалисты-государствоведы считали, что чиновничество можно и нужно рассматривать как самостоятельную и автономную социальную группу со своими специфическими интересами, отличными от интересов тех, кто уполномочил ее осуществлять управление. См., например: *Ивановский В.В.* Бюрократия как самостоятельный общественный класс // *Русская мысль*. 1903. Кн. 7. С. 1–23. Подобные идеи полностью укладываются в актуализированную сегодня парадигму системного подхода (крупнейшие российские представители – А.А. Богданов, академик Н.Н. Моисеев), в рамках которого подчеркивается объективное несовпадение целей системы и ее элементов, иерархичность целевых установок системы. Об этом подробнее см.: *Богданов А.А.* Тектология: (Всеобщая организационная наука). В 2-х кн. М., 1989; *Моисеев Н.Н.* Человек, среда, общество. М., 1982.
- 6 О региональной составляющей проблемы кризиса власти в поздней Российской империи подробнее см.: *Любичанковский С.В.* Губернская администрация и проблема кризиса власти в позднеимперской России (на материалах Урала, 1892–1914 гг.). Самара-Оренбург, 2007.
- 7 Уральский дореволюционный исторический опыт становления гражданского общества изучен и обобщен школой академика В.В. Алексеева (Уральское отделение РАН) в следующих основных коллективных монографиях и сборниках статей: Ре-

и бюрократию, которая, как и любая длительно существующая профессиональная группа, уже обладала определенным уровнем внутреннего единства. Дальнейшая корпоративная самоорганизация (процесс осознания своей «особости» и сплочения для отстаивания собственных групповых интересов) могла идти двумя основными способами – путем развития нелегальных и легальных механизмов отстаивания своих корпоративных интересов.

Целью настоящей статьи является анализ становления и развития корпоратизма (с точки зрения развития обоих вышеперечисленных механизмов) в среде уральского⁸ губернского чиновничества в конце XIX – начале XX вв.⁹

КОРРУПЦИОННАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ КОРПОРАТИВНОЙ САМООРГАНИЗАЦИИ УРАЛЬСКОГО ЧИНОВНИЧЕСТВА В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.

Классическим для чиновников, апробированным веками практики нелегальным механизмом достижения своих личных целей путем использования служебного положения являлась коррупция. Могла ли она стать основой группового сплочения? Это было вполне возможно при условии

гиональное развитие в контексте модернизации /В.В. Алексеев, Е.В. Алексеева, М.Н. Денисевич, И.В. Побережников. Екатеринбург, 1997; Модернизация в социокультурном контексте: традиции и трансформации. Екатеринбург, 1998; Опыт российских модернизаций XVIII–XX века /под ред. В.В. Алексеева. М., 2000; Урал в контексте российской модернизации. Челябинск, 2005; Казакова-Апкаримова Е.Ю. Модернизация и формирование гражданского общества в России во второй половине XIX – начале XX вв. // Российские модернизации XVIII–XX вв.: взаимодействие традиций и новаций. Екатеринбург, 2008. С. 63–74; Цивилизационное своеобразие российских модернизаций: региональное измерение. Материалы Всероссийской научной конференции. Екатеринбург, 2009.

- 8 Уральский регион в исследуемый период включал в себя Вятскую, Пермскую, Уфимскую и Оренбургскую губернии. Названный регион являлся «внутренней периферией» империи и с точки зрения многоконфессиональности, многонациональности, обширности территории, многонаселенности, сочетания промышленного и аграрного потенциалов, социально-экономических противоречий развития представлял собой «слепок» с общероссийской ситуации.
- 9 С точки зрения развития местного управления речь идет о периоде действия «Общего Учреждения Губернского» (изд. 1892 г.), документа, который распространял свое действие на 49 губерний европейской части России и представлял собой своего рода стандарт империи в области местного управления. Власть европейских губерний России, в том числе уральских, была выстроена в рамках норм этого документа, что позволяет корректно сравнить деятельность губернских администраций этого периода между собой. Верхняя рамка исследования сознательно ограничена 1914 г., дабы отделить долгосрочные тенденции развития государственной машины империи от тех тенденций, которые были вызваны к жизни исключительными обстоятельствами военного времени.

возникновения таких ее форм, которые «обслуживали» интересы большинства членов группы, а не только ее отдельных представителей.

Крайне ограниченная возможность опоры на официальную статистику должностных преступлений

Министерством юстиции Российской империи в исследуемый период велся статистический учет тех служебных преступлений, которые регистрировались судами.¹⁰ Однако, на наш взгляд, оперируя лишь одними этими данными, интерпретировать их однозначно невозможно. Например, рост числа осужденных за должностные преступления лиц можно с равной степенью вероятности объяснить и усилением дисфункциональности аппарата управления, и улучшением качества работы судов, и расширением сферы действия законодательства, регулирующего данную область общественной жизни, и др. Каждая из интерпретаций будет вполне правомерной, хотя несложно заметить, что по своему содержанию они могут быть не просто различны, но и прямо противоположны друг другу. По нашим подсчетам, можно выделить не менее восьми сопутствующих факторов,¹¹ учет которых существенно важен для обоснованной интерпретации статистических данных.

Вместе с тем, в современной научной литературе существует и другой подход, согласно которому уровень должностных преступлений, зафиксированный в министерской статистике, прямо пропорционален реальному уровню должностных преступлений и, следовательно, репре-

10 Свод статистических сведений по делам уголовным, произведенным в [1892–1907] году в судебных учреждениях, действующих на основании уставов императора Александра II. СПб., [1896–1910]; Свод статистических сведений о подсудимых, оправданных и осужденных по приговорам судебных мест, судебно-мировых установлений и учреждений, образованных по законоположениям 12 июля 1889 года, за [1908–1913] год. СПб.-Пг., [1911–1916].

11 Вот эти восемь факторов: степень соответствия представленных данных базовым источникам; схема представления статистических данных; степень изменения методики получения статистических данных; степень изменения официальной номенклатуры служебных преступлений; степень изменения порядка производства дел о служебных преступлениях; степень объективности следствия и суда по делам о служебных преступлениях; общая численность преступлений; численность чиновничества. Особо отметим дискуссионность вопроса о количестве служащих российского аппарата государственного управления в начале XX века. Так, например, на страницах одной только коллективной монографии «Россия в начале XX века», подготовленной силами Института российской истории РАН, приведены в качестве альтернативных несколько разных цифр: 159476–193015, 400000, 435818 человек [Россия в начале XX века /под ред. А.Н. Яковлева. М., 2002. С. 292, 293, 314]. Вся сложность решения этой проблемы хорошо отражена в статье: Величенко С. Численность бюрократии и армии в Российской империи в сравнительной перспективе // Российская империя в зарубежной историографии. Работы последних лет: Антология /сост. П.Верт, П.С. Кабытов, А.И. Миллер. М., 2005. С. 83–114.

зентрирует его¹²; на этой основе был сделан и общий вывод о том, что в конце XIX – начале XX века доля должностных преступлений оставалась низкой и не имела тенденции к росту. Писатели и публицисты «намеренно преувеличивали недостатки русской бюрократии», историки же «пошли на поводу» у них.¹³

«На минуточку» (ради интереса и перепроверки представленного выше вывода) согласившись с постулатом о том, что соответствующие статистические данные напрямую отражали реальное состояние дел в этой сфере, нами был создан динамический ряд абсолютных и относительных показателей уровня должностных преступлений в позднеимперской России, который показал, что с 1892 по 1902 гг. количество осужденных за служебные преступления как в абсолютном, так и в относительном выражении было практически стабильным (рост в пределах ½%). В 1903–1907 гг. произошло падение показателей, также незначительное, в пределах 1,5%. Но на последнем этапе позднеимперского периода, в 1908–1912 гг. произошел серьезный рост соответствующих показателей: в абсолютных цифрах – более чем в 2,3 раза, в относительных – почти в 1,5 раза.¹⁴ При чем показатель 1912 года был таков, что по своему объему составил третье место среди других видов преступлений.¹⁵ Фактически, за исследуемый период количество осужденных за служебные преступления выросло настолько, что составило почти десятую часть всех лиц, понесших наказание в судебном порядке (в 1911 г. – 9,6%). Статистическая картина динамики судебных преследований за служебные преступления окружными судами Урала соответствовала общероссийским показателям. Таким образом, даже если (условно) рассматривать министерскую статистику в качестве прямого показателя уровня служебной преступности, то и в этом случае есть основания усомниться в правомерности вывода, согласно которому в начале XX века «доля должностных преступлений оставалась низкой и

12 «Показателем качества работы бюрократического аппарата может служить число случаев нарушения закона и инструкций со стороны чиновников. Естественно, истинное число должностных нарушений не может быть известно, но представление об этом дают данные о числе... государственных служащих, которые привлекались к уголовной ответственности за должностные преступления разными судебными учреждениями» // *Миронов Б.Н.* Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.): В 2 т. 2-е изд., испр. Т. 2. СПб., 2000. С. 170.

13 Там же, С. 171, 173.

14 Среднестатистические показатели таковы: в 1892–1896 гг. среднегодовое число должностных преступлений составило 2732 (6,88% от общего количества преступлений), в 1898–1902 гг. – 3712,4 (6,92%), в 1903–1907 гг. – 3112,4 (5,52%), в 1908–1912 гг. – 7244,2 (8,14%).

15 Свод статистических сведений о подсудимых, оправданных и осужденных по приговорам судебных мест, судебно-мировых установлений и учреждений, образованных по законоположениям 12 июля 1889 года, за 1912 год. Пг., 1915. Общий обзор статистических сведений о подсудимых и осужденных. С. 6–7.

не имела тенденции к росту».¹⁶ Наоборот, названная тенденция имела место. Один наказанный за служебные преступления на каждые одиннадцать осужденных – это достаточно высокий уровень.

Однако даже если не принимать в расчет противоречивые интерпретации официальной статистики должностных преступлений, исследователь все равно столкнется с фундаментальным вопросом, решить который статистика, приведенная министерством, не позволяет в принципе. Ведь она учитывала только дела, переданные в суд. Но все ли зафиксированные администрацией преступления доходили до суда?

Принцип «административной гарантии» и его реализация в практике уральских губернских правлений

Ключевую роль в принятии решения о судебном преследовании государственного служащего играло его начальство. В позднеимперской России, в соответствии с принципом «административной гарантии», не только предание суду должностного лица, но даже возбуждение следствия по совершенному им преступлению не могло иметь место без разрешения его непосредственного руководства. Как отмечал крупный российский юрист В. Маклаков, «пусть поступок предусмотрен законом и считается преступлением, пусть есть и следственная власть, и прокурорский надзор, которым преступление официально известно; они бессильны, раз преступление – дело должностного лица. Они могут вступить в свою роль только в том случае, если это им позволит начальство того, кто совершил преступление».¹⁷ Система «административной гарантии» делала чиновника ответственным лишь постольку, «поскольку этого хочет начальство». Как же оно распоряжалось своей властью? Без изучения этого важнейшего сюжета любые оценки качества работы и уровня корпоративности российской бюрократии будут неадекватными.

К сожалению, исследователи лишены возможности рассмотреть практику решения этого вопроса применительно ко всем губернским служащим без исключения – в связи с разной подчиненностью последних и разной степенью сохранности соответствующих комплексов источников в региональных архивах. Вплоть до последнего времени в науке считалось, что в архивах сохранились лишь отдельные дела такого рода, которые не несут какого-либо статистического потенциала, а могут выступать только в качестве иллюстративного материала. Сегодня стало ясным, что с такой оценкой согласиться нельзя. Дело в том, что во многих региональных архивах в достаточно полном объеме сохранились так называемые «журналы» общих присутствий губернских правлений – главных губернских коллегий, работавших непосредственно под председательством гу-

¹⁶ Миронов, Б.Н. Социальная история России. Т. 2. С. 171.

¹⁷ Маклаков В. Законность в русской жизни (Публичная лекция, прочитанная 17 марта 1909 года) // Вестник Европы. 1909. Кн. 5. С. 247.

бернаторов. Статус этого учреждения был определен законодателем как «высшее в губернии место», а его власть – как «полицейская в высшем значении, то есть судебнополицейская».¹⁸ В его компетенции было рассмотрение вопросов о должностных преступлениях чинов местной уголовной полиции. Решение по этим делам оформлялось в «журналах» – мотивированных постановлениях общего присутствия. В каждом журнале излагалось существо дела и решение по нему. После утверждения журнала губернатором последнее вступало в силу. До настоящего времени этот массовый источник привлекался лишь в качестве иллюстрации, хотя по сути он относится к разряду «массовых» исторических источников.¹⁹ Таким образом, мы располагаем корпусом источников,²⁰ позволяющим судить о практике административного расследования высшим уральским руководством должностных преступлений чинов полиции.²¹

Основные характеристики этой практики расширялись в течение исследуемого периода. Их анализ приводит к следующим выводам.

Во-первых, на протяжении всего рассматриваемого периода имело место стабильное преимущественное недопущение до суда дел, заведенных на полицейское руководство. По нашим подсчетам, среднегодовое

18 Свод законов Российской империи. Т. 2. «Общее Учреждение Губернское» (издание 1892 г.). Ст. 467. Подробнее о номинальном и фактическом статусе губернского правления в позднеимперской России и на Урале в частности см.: Любичанковский. Губернское правление. Екатеринбург, 2003.

19 Массовые исторические источники характеризуются ординарностью, будничностью обстоятельств происхождения; однородностью, аналогичностью содержания; однотипностью формы, тяготеющей к стандартизации. Об этом подробнее см.: Литвак Б.Г. Очерки источниковедения массовой документации XIX – начала XX в. М., 1979.

20 Анализу подверглось около девяти тысяч судебных и административных журналов общих присутствий Вятского, Оренбургского, Пермского и Уфимского губернских правлений за 1892–1914 гг.: Государственный архив Кировской области (ГАКО), ф. 24, оп. 19, д. 57, л. 137; д. 73, л. 41–43; ф. 582, оп. 149, д. 45, л. 468–468об.; ф. 583, оп. 170, д. 202, л. 2–5; д. 216, л. 3–4; оп. 171, д. 92, л. 23–23об.; д. 93, л. 6–6об.; оп. 172, д. 11, л. 96–101, 171; д. 31, л. 8; д. 62, л. 22–22об.; д. 85, л. 28–29об.; д. 88, л. 41–42об.; оп. 173, д. 31, л. 36; д. 45, л. 13–13об.; оп. 174, д. 47, л. 61; д. 51, л. 28–29; оп. 175, д. 6, л. 24–38; д. 15, л. 2–3; д. 22, л. 19; д. 23, л. 7; д. 55, л. 22–23; д. 83, л. 10–11об.; оп. 287, д. 207, л. 30–30об.; оп. 290, д. 10, л. 2–3об.; оп. 604, д. 60, л. 1–12; д. 72, л. 2–3об.; оп. 605, д. 1756–1850, 1990; Государственный архив Оренбургской области (ГАОО), ф. 11, оп. 3, д. 4204–4242; Государственный архив Пермской области (ГАПО), ф. 36, оп. 2, д. 59, л. 11–11об.; оп. 3, д. 410–417; д. 413; д. 416; оп. 5, д. 100, л. 9–11; оп. 6, д. 185, л. 12–13; д. 189, л. 18–19об.; д. 197, л. 12–12об.; оп. 10, д. 475, л. 2–6; Центральный государственный исторический архив Республики Башкортостан (ЦГИА РБ), ф. И-9, оп. 1, д. 770, л. 34; д. 821, л. 20–23об.; ф. И-463, оп. 1, д. 1, л. 68–85.

21 С учетом того, что полиция представляла собой наиболее массовый сегмент бюрократического аппарата губернии, а также с учетом того, что губернатор осуществлял аналогичную деятельность и в отношении других местных чиновников, подчиненным иным губернским коллегиям ведомства МВД, данную практику можно оценить как доминирующую в регионе.

количество дел о служебных преступлениях чинов полиции, рассматриваемых уральскими губернскими правлениями в 1892–1917 гг., равнялось 120. Из этого количества на долю чиновников в статусе станового пристава, равного ему или более высокопоставленного (вплоть до уездного исправника и городского полицмейстера) приходилось 15, т.е. около 13%.²² Однако из этого количества в суд передавалось в среднем не более трех дел в год, то есть 80% такого рода следственных проверок административная власть до суда не доводила. Очевидно, что здесь проявляли себя домодерные практики власти (клиентские связи), которые были характерны для поздней Российской империи.²³ В результате руководство полицией нередко осуществляли лица с таким послужным списком, который не позволял состоять на службе в полиции в принципе. Приведем лишь один, но весьма яркий иллюстративный пример. Так, за полицмейстером города Вятки М.А. Вернеевым числились обвинения в нецелевом расходовании средств, несвоевременном представлении казенных сумм, оформлении фиктивных счетов. Однако он не был отдан под суд и не был уволен из органов внутренних дел, а был лишь переведен на равнозначную должность Сарапульского уездного исправника. Уже на новой должности против него было возбуждено судебное преследование по обвинению в вымогательстве и коррупции. Только после этого обвиняемый уволился «по собственному прошению», причем получил из губернского правления отличный аттестат, где были отмечены все награды и благодарности, но не указаны его служебные проступки и проводимые в отношении него следствия.²⁴

Что же касается практики передачи в суд дел на нижестоящих полицейских чиновников, то она в позднеимперский период существенно поменялась: если в 1890-х – 1906 гг. количество переданных в суд дел варьировалось от 52% до 67%, то в период 1907–1913 гг. – уменьшилось до 13–18%. Иными словами, с течением времени нижние полицейские чины также стали «оберегаться» уральскими губернскими правлениями от судебного преследования. Достигалось это систематической интерпретацией фактов злоупотребления служебным положением в пользу обвиняемого чиновника.

22 Такое соотношение в целом отражало реальный количественный состав губернской полиции. Так, по четырем губерниям Урала количество стражников и урядников к 1914 г. не превышало 7,5 тыс. человек, тогда как становых приставов имелось чуть более 150, а вышестоящих полицейских чиновников, естественно, было еще меньше [Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ), ф. 102, оп. 262, д. 104, л. 14–17; д. 201, л. 2–2об.; ф. 110, оп. 11, д. 182, л. 29, 35; д. 183, л. 9об.].

23 *Баберовски Й.* Доверие через присутствие. Домодерные практики власти в поздней Российской империи // *Ab Imperio*. 2008. № 3. С. 71–95.

24 ГАКО, ф. 583, оп. 103, д. 197, л. 30–32; оп. 604, д. 60, л. 2–12; оп. 605, д. 1850, л. 99–111об.

Во-вторых, на протяжении всего рассматриваемого периода по отношению к полицейским чиновникам, вина которых была доказана, но которые при этом не были отданы под суд, имела место практика формализации наказания (она коснулась не менее 20% такого рода служащих, полицейских чинов любого должностного уровня, кроме стражников и урядников). Ее основным механизмом являлось причисление изобличенных в служебных преступлениях и проступках полицейских чиновников к штату губернских правлений – как бы в виде наказания. На это время чиновник лишался жалованья, однако у него продолжалась выслуга лет (были случаи, когда чиновники, прикрепленные к штату уральских губернских правлений за совершенные служебные преступления, производились в следующий чин, что было бы в принципе невозможно при ином юридическом оформлении наказания) и в формулярном списке появлялась запись о временном причислении в штат «высшего в губернии места» без уточнения причин данного перевода. Как правило, по истечению некоторого времени (он мог варьироваться в среднем от 1 месяца до 1,5 лет) данный чиновник возвращался губернским правлением к работе на прежнюю или аналогичную должность.

Можно со всей определенностью сказать, что данный вид наказания не был предусмотрен законом, более того, нарушал его. Дело в том, что согласно ст. 461 «Общего Учреждения Губернского» при губернском правлении могли числиться лица, претендующие на поступление в полицию и исключительно «для испытания способностей и употребления по усмотрению кандидаты на полицейские места и желающие поступить к должностям по городской и уездной полиции», причем не более четырех месяцев. Иными словами, лица, уже служащие в полиции, тем более допустившие в период своей деятельности нарушения закона, под действие указанной статьи не попадали. О широком распространении данной практики не только на Урале, но и в России в целом свидетельствовало циркулярное письмо департамента полиции губернаторам (1912), в котором выражалось возмущение такими действиями. В циркуляре, в частности, указывалось на то, что «губернское правление является «высшим в губернии местом», а потому причисление к этому учреждению лиц, оказавшихся несоответственными требованиям службы, представляется совершенно неудобным».²⁵ Показательно, что, получив этот циркуляр, Оренбургское губернское правление, продолжая опекать соответствующих лиц, предупредило их о необходимости подать в двухнедельный срок прошение об отставке,²⁶ хотя циркуляром предусматривалась немедленная «выписка» таких чиновников из штата губернского правления. Также важно отметить, что подобная практика полностью не прекратилась и после выхода в свет указанного циркуляра. В 1916 году, например, в штат

²⁵ ГАОО, ф. 11, оп. 2, д. 3360, л. 40–40об.

²⁶ Там же, л. 41–41об.

Вятского губернского правления был зачислен Котельнический уездный исправник, отстраненный от должности за истязания военнопленных.²⁷

В-третьих, на протяжении всего рассматриваемого периода отношение губернских правлений к обвинениям против полицейских чиновников, как правило, зависело от органа, выдвинувшего обвинение. Заключение прокуратуры о виновности или невиновности того или иного служащего в абсолютном большинстве случаев дублировались правлениями в своих журналах без изменений. Исключения были чрезвычайно редки.²⁸ обстоятельно проверялись обвинения, выдвинутые на страницах периодической печати и получившие широкий общественный резонанс. Так, корреспонденции, напечатанные в газете «Вятская речь», послужили основой для возбуждения многих следственных дел, в том числе по обвинению высших полицейских чинов губернии.²⁹ Но, в отличие от следственных материалов, инициированных прокурорскими работниками, такие дела, как правило, завершались опровержением выдвинутых обвинений или сравнительно мягким наказанием виновных. По-другому вели себя общие присутствия, если дело направлено было к ним от самих полицейских органов. В том случае, когда оно возбуждалось по жалобе частного лица, которую полиция обязана была передать в губернское правление, коллегия поручала выяснение обстоятельств дела непосредственному полицейскому начальнику обвиняемого. Результаты такого расследования в абсолютном большинстве случаев дублировались правлениями в своих журналах. Чаше всего коллегия отказывала в передаче таких дел судебным властям. Нижние полицейские чины при этом оказывались в абсолютной зависимости от своего непосредственного начальства. Однако сами полицейские руководители в аналогичной ситуации находились в полной зависимости от губернского правления, которое проводило расследование уже собственными силами. Этот механизм обеспечивал значительную зависимость общей полиции от губернских правлений. Каждый чиновник на иерархической лестнице, являясь полновластным господином подчиненного, был одновременно бесправным слугой своего непосредственного начальника.

В-четвертых, начиная примерно с 1904 года в практику административного процесса в качестве характерной черты входит передача судебным властям абсолютного большинства дел, в которых полицейский служащий обвинялся в том или ином нарушении субординации. В 1892–1903 гг. среднегодовое число преступлений такого рода составляло 20%

27 ГАКО, ф. 583, оп. 175, д. 83, л. 10–11об.

28 См., например: ЦГИА РБ, ф. И-9, оп. 1, д. 821, л. 1, 23об., 33об.

29 Вятская речь. 12 сентября 1909. № 76. С. 3; 22 апреля 1909. № 84. С. 2; 25 апреля 1909. № 86. С. 2–3; 26 апреля 1909. № 87. С. 2; 9 марта 1913. № 54. С. 3; ГАКО, ф. 583, оп. 604, д. 60, л. 2; оп. 172, д. 88, л. 25; д. 94, л. 1; ф. 582, оп. 149, д. 45, л. 83, 468 и др.; оп. 151, д. 34, л. 53, 131, 155, 447 и др.

от зарегистрированных, в 1904–1913 гг. – 24%, то есть серьезного роста не произошло (сам факт роста, видимо, должен быть связан с обострением социальной напряженности). Однако если до 1903 г. в суд передавалось от 26% до 31% такого рода дел, то в 1904 г. – 59%, а в целом за 1904–1913 гг. – 92%. При этом уже не имело значения, кто инициировал обвинение. Логика функционирования механизма взаимозависимости между губернскими правлениями и полицейскими управлениями, о котором было сказано выше, требовала от чиновника беспрекословного подчинения руководству в качестве важнейшего условия самосохранения в рамках этой системы.

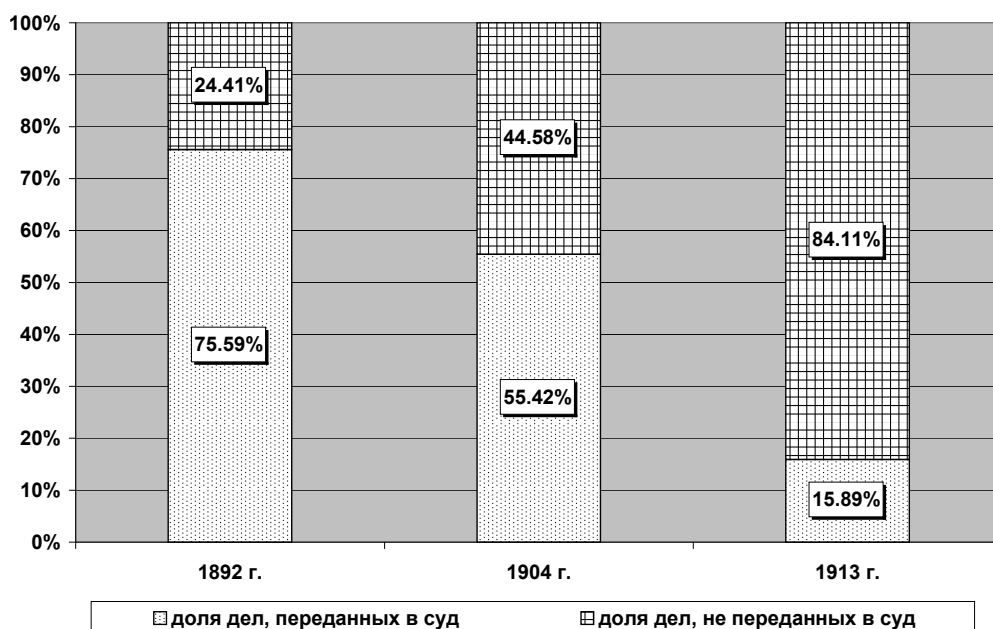
Таковы были основные параметры, характеризующие практику административного расследования губернскими правлениями Урала служебных преступлений полицейских чиновников на протяжении исследуемого периода. Для нас важно подчеркнуть, что набор выявленных характеристик менялся с течением времени, причем в сторону расширения. Исходной устойчивой практикой, корни которой, очевидно, уходили далеко за пределы позднеимперского периода, являлось систематическое «спасение» полицейского руководства от судебного преследования, смягчение административного наказания для лиц, совершивших должностное преступление, непоощрение жалоб на полицейских чиновников. Новациями, дополнившими эту картину и характеризующими качественное развитие ситуации в данной сфере в начале 1900-х гг., являлись передача судебным властям абсолютного большинства дел на должностных лиц, нарушивших в своей деятельности принцип иерархического подчинения вышестоящему начальству, а также, в межреволюционный период, складывание системы защиты от судебного преследования любого подведомственного должностного лица, вне зависимости от того, к высшему или нижнему рангу он относился.

Динамика процесса хорошо подтверждается данными о количестве дел о служебных преступлениях полицейских чиновников региона, дошедших до суда³⁰ (см. рис. 1). Наиболее яркая картина имела место в Вятской губернии. Так, если в 1892 г. Вятское губернское правление из

30 Речь идет в данном случае только о двух уральских губерниях – Вятской и Оренбургской (общее количество дел о должностных преступлениях полицейских чиновников, рассмотренных этими губернскими правлениями, в 1892 г. равнялось 231, в 1904 г. – 249, в 1913 г. – 258). Расчеты основаны на источниках: ГАКО, ф. 583, оп. 605, д. 1759, 1816, 1848; ГАОО, ф. 11, оп. 3, д. 4204–4206, 4232–4233, 4241–4242. Данные по Уфимской и Пермской губерниям не включены в подсчет среднерегionalных значений в связи с тем, что в архивах журналы общего присутствия Уфимского и Пермского губернских правлений за 1892, 1904 и 1913 гг. не сохранились или сохранились только частично (за часть календарного года). Наш авторский анализ отдельных сохранившихся за эти годы дел о служебных преступлениях полицейских чиновников Уфимской и Пермской губерний не позволяет предположить, что ситуация в этих губерниях кардинально отличалась от ситуации в двух других уральских губерниях.

114 таких дел (100%), рассматриваемых по 2-му столу, передало в суд 80 (70,18%), то в 1904 г. из 128 дел было отправлено в суд 67 (52,34%), а в 1913 г. из 121 – только 17 (14,05%!).³¹

Рис. 1. Соотношение дел о должностных преступлениях полицейских чинов, переданных и не переданных в суд Вятским и Оренбургским губернскими правлениями в позднеимперский период



Все вышеизложенное, на наш взгляд, можно интерпретировать как последовательное формирование в исследуемый период устойчивого неформального объединения уральского чиновничества губернских правлений и общей полиции, основанного на коррупционном в своей основе механизме сокрытия должностных преступлений. Если применительно к концу XIX века можно говорить о наличии лишь отдельных элементов неформального объединения губернского чиновничества, то применительно к концу периода – о становлении коррупционного неформального объединения как системы.

Проекты и попытки легальной корпоративной самоорганизации уральского чиновничества в конце XIX – начале XX вв.

В конце XIX – начале XX вв. в среде региональной бюрократии была предпринята попытка создания легальных корпоративных структур про-

³¹ Расчеты основаны на источниках: ГАКО, ф. 583, оп. 605, д. 1759, 1816, 1848.

фсоюзного типа, легализующих «особость» чиновников как отдельной социальной группы.

Основой для активизации этих попыток именно в конце XIX – начале XX вв., на наш взгляд, стал стремительный рост цен на товары и услуги первой необходимости, включая жилье и отопление, что непосредственно отражалось на благосостоянии чиновников³² и мотивировало их к реализации не только коррупционных, но и легальных схем отстаивания своих интересов. Тем более что существовавшие в Российской империи государственные институты социальной адаптации «пролетариев двадцатого числа» (пенсионные кассы,³³ кассы взаимопомощи при некоторых учреждениях³⁴) решить эту проблему оказались не в состоянии.

Дополнительным фактором, подталкивающим чиновничество к необходимости создавать свои корпоративные структуры вне государственного аппарата, являлся процесс нарастающей критики бюрократии со стороны общественности. Особенно ярко это проявилось в период революции 1905 года, о чем еще будет сказано ниже.

Важным отражением попыток создания собственных легальных корпоративных структур являлась разработка вопроса о создании «чиновничьих клубов» в местной уральской печати. Речь идет об уральских «Губернских Ведомостях», создаваемых при соответствующих губернских правлениях руками их должностных лиц среднего звена. Ярким примером могут служить материалы неофициальной части «Вятских губернских ведомостей». В условиях «чиновничьего» характера Вятской губернии газета стала рупором интересов государственных служащих, в той степени, в какой это было возможно в дореволюционной России.³⁵

32 Годовой прожиточный минимум уральского губернского чиновника вырос с 210 руб. в 1894–1896 гг. до 409 руб. в 1902–1904 гг. и затем до 601 руб. в 1910–1912 гг. Принимая во внимание неизменность окладов и рост расходов, становится очевидным, что в исследуемый период материальное положение служащих губернских администраций неуклонно и планомерно ухудшалось, причем большая группа чиновников оказалась ниже черты прожиточного минимума. Если в 1890-х гг. экстремальным (ниже указанного выше прожиточного минимума) можно признать положение лишь рядовых писцов, да и то не всех, то перед революцией 1905 года таковой же была ситуация для 18% должностных лиц «высшего в губернии места» – губернского правления, а перед повышением зарплаты в 1912 г. в аналогичной ситуации находилось уже 14 человек, или 42,40% от штатного состава. Об этом подробнее см.: Любичанковский С.В. Губернский чиновник в условиях российской действительности конца XIX – начала XX вв. // Человек в экстремальных условиях: историко-психологические исследования: материалы XVIII Междун. науч. конф. СПб., 2005. Ч. 1. С. 305–309.

33 В силу архаичной пенсионной системы для абсолютного большинства губернских служащих размер пенсии был ниже указанного выше прожиточного минимума.

34 Так, в уральских губернских правлениях существовала практика выдачи денег в счет будущей зарплаты, т.е. исключительно в пределах размеров собственного месячного жалования.

35 Вятка была центром одной из европейских недворянских губерний, то есть террито-

С 1897 г. в названном издании регулярно помещались материалы с призывом к объединению губернских чиновников. Например, в статье «Большой почин» (1897) пропагандировалась идея учреждения «общества взаимного вспомоществования чиновников г. Вятки». Критиковалось «отсутствие солидарности не только между чиновниками различных ведомств, но даже в одном учреждении... вместо желательного братского общения их на почве общих интересов». Казалось бы, речь идет о вполне объяснимом желании создать общий денежный фонд для помощи нуждающимся коллегам. Однако этим идея не ограничивалась. Указывалось, без объяснения мотивов, что «новое общество, помимо своей симпатичной цели, должно служить связующим звеном между чиновниками различных ведомств».³⁶ В другой заметке (1899) говорилось о том, что живущий в губернском городе чиновник средней руки... ничто иное, как интеллигентный пролетарий», и он просто обязан объединиться с коллегами в своеобразный профсоюз, по примеру Австро-Венгрии, и только в этом случае он сможет благополучно существовать.³⁷ Годом позже (1900) в статье «Нечто о чиновничьем вечере» чиновники позиционировались как «целый класс людей», который незаслуженно забыт государством с точки зрения организации его досуга. Призывалось создать клуб, по примеру благородного общественного собрания, который бы объединил «всех чиновников города... в один товарищеский кружок».³⁸ В 1904 г. в заметке «Клуб чиновников» поддерживалась идея создания «Всероссийского союза чиновников» и предлагалось на местном уровне создать Вятский клуб чиновников. При этом особо подчеркивалось, что можно было бы, в принципе, присоединиться к действующему яхт-клубу, но он «принимает в число своих членов людей всякого звания, что придает ему вид всесословного клуба», а это, указывал автор, для губернских служащих неприемлемо(!).³⁹

Аналогичные примеры можно продолжить.⁴⁰ На наш взгляд, они свидетельствуют о попытках самоорганизации уральского губернского чиновничества на рубеже XIX–XX вв. в направлении создания определен-

рии, где основная часть дворян получила свои сословные права путем государственной службы, а не по наследству. Вследствие этого позиции чиновничества данной губернии в источниках выражены более четко, чем это имело место на многих других территориях империи.

36 Вятские губернские ведомости. 1897. № 90. С. 7–8.

37 Приложение к Вятским губернским ведомостям. 1899. № 130. С. 2.

38 Приложение к Вятским губернским ведомостям. 1900. № 35. С. 3.

39 Приложение к Вятским губернским ведомостям. 1904. № 136. С. 3.

40 Так, например, в оренбургских чиновничьих кругах в конце XIX века обсуждалась «симпатичная мысль учреждения в Оренбурге, изобилующем правительственными и общественными учреждениями, особого клуба для лиц, служащих в этих учреждениях» – «Клуба канцеляристов». Замысел его создания, датируемый 1896 годом, родился в редакции «Оренбургских Губернских Ведомостей», то есть в среде служащих местного губернского правления. Целью объявлялось создание «центра объ-

ных общественных структур, которые отстаивали бы их интересы вне государственного аппарата.

Однако ни одна из этих и многих других подобных попыток не увенчалась успехом. Призывы так и остались только призывами. После 1904 г. на Урале они вообще перестали появляться, по всей видимости, ввиду отсутствия позитивной практической реакции со стороны руководства государства.

Таким образом, если коррупционный механизм развития корпоратизма уральского губернского чиновничества последовательно развивался и к окончанию Первой русской революции показал признаки оформления в систему, то попытка создания легального механизма отстаивания групповых интересов в виде своеобразной профсоюзной сети дала сбой и в качестве системного элемента местного бюрократического корпоратизма так и не оформилась. Важно, что легальная профсоюзная сеть, по всей видимости, препятствовала бы развитию коррупционных тенденций (об этом, в частности, позволяет судить исторический опыт Германии того же периода), тогда как фактический отказ в ее создании не мог не ускорить формирование и развитие того нелегального корпоративного механизма, о котором было сказано в предыдущем разделе статьи.

Есть ли основания для экстраполяции полученных результатов на чиновничество позднеимперской России в целом?

Изучение ситуации на Урале заставляет поставить вопрос: являлась ли активизация процессов корпоратизма местного чиновничества уникальной особенностью этого региона или же подобное явление было характерно и для других территорий позднеимперской России? Точный ответ мог бы дать только проведенный по тем же методикам сравнительный анализ, однако в условиях отсутствия аналогичных исследований по другим регионам империи реализовать его в настоящее время не представляется возможным. Именно поэтому в заголовок данного раздела вынесен несколько иной вопрос – есть ли основания для экстраполяции сделанных на уральском материале выводов на чиновничество позднеимперской России в целом?

Отражение коррупционной составляющей корпоратизма регионального чиновничества в материалах сенаторских ревизий

При выяснении характерных черт реализации принципа «административной гарантии» в других регионах империи естественной является

единения чиновников разных ведомств». Об этом подробнее см.: *Иванов Н.* Забытое начинание (Нечто по поводу мечтаний о «Канцелярском клубе») // Оренбургский листок. 1899. № 4. С. 2–3, и др.

опора на материалы сенаторских ревизий – формы чрезвычайного надзора за местной властью.

В позднейимперский период в регионах были проведены не менее 14 сенаторских ревизий, в том числе и знаменитая ревизия Н.П. Гариным Московского управления (1908), зафиксировавшая коррупционную в своей основе систему круговой поруки полицейских чиновников и высшего московского руководства – т.н. «рейнтботовщину».⁴¹ Однако для «чистоты» экстраполяции мы должны сосредоточиться только на тех из них, которые были направлены на изучение губернской власти (а не городской, судебной, военной и т.п.). Таковых в исследуемый период было проведено три – Бакинской губернии (1905 год; сенатор А.М. Кузьминский), Туркестанского края (Сыр-Дарьинская, Ферганская, Самаркандская, Семиреченская, Закаспийская области; 1908–1910 гг.; сенатор граф К.К. Пален), Привислинского края (Варшавская, Плоцкая, Люблинская губернии; 1909–1910 гг.; сенатор Б.Д. Нейдгарт). Причем только последняя была инициирована на основании информации о коррумпированности местного чиновничества. Остальные две ревизии были проведены с целью выяснения причин армяно-азербайджанского конфликта 6–10 февраля 1905 года и для передачи Туркестанского генерал-губернаторства из ведения Военного министерства в ведение МВД.⁴²

Организация государственной власти на указанных территориях имела свою специфику. Где-то большим влиянием пользовался магистрат, где-то – канцелярия генерал-губернатора, где-то – старшины аулов. Однако центральное звено системы административного управления было идентичным во всех ревизуемых районах. Оно представляло собой цепочку «губернатор – губернское (областное) правление – городская и уездная полиция». Важно отметить, что такая же система действовала и в уральских губерниях. Все это создает поистине уникальную исследовательскую ситуацию, позволяющую без всяких «натяжек» сопоставить данные сенаторских ревизий с результатами изучения материалов первичного делопроизводства уральских губернских учреждений.

Какие же выводы были сделаны в сенаторских отчетах?

Изучение материалов ревизии Бакинской губернии показало, что сенатор А.М. Кузьминский счел нужным уделить проблеме качества расследования должностных преступлений особое внимание. Он конс-

41 Сенатор Н.П. Гарин сформулировал основной свой вывод так: «...победное возвращение в Москву полицейской взятки произошло во времена Генерала Рейнбота не от одного слабого его надзора за подчиненными, но и под развращающим влиянием его личного примера и вследствие вполне сознательного с его стороны попустительства указанному злу» [Российский государственный исторический архив (РГИА), ф. 1393, оп. 1, д. 41, л. Зоб.]. Иными словами, был сделан вывод о поощрении руководством градоначальства должностных преступлений. Об этом подробнее см.: Дело бывшего московского градоначальника Рейнбота и его помощника Короткого. СПб., 1911.

42 РГИА, ф. 1334, оп. 1, д. 1, л. 3; ф. 1535, оп. 1, д. 1, л. 1–5; ф. 1276, оп. 20, д. 48, л. 72–73.

татировал, что местное губернское правление систематически брало под свою защиту полицейских чиновников, обвиняемых в совершении служебных преступлений. В своем отчете ревизор написал, что правление «не проявляет интереса и стремления к разоблачению и искоренению злоупотреблений, совершаемых подведомственными ему лицами». В этом учреждении, отмечалось далее, «существует весьма заметное тяготение в пользу прекращения возникающих против полицейских чинов обвинений и невозбуждения против них преследования даже при наличности таких данных, которые делают вполне вероятным факт преступного деяния и виновность должностного лица в совершении оногo».⁴³ Например, по жалобе на вымогательство взятки околоточным надзирателем правление прекратило дело только потому, что истец не мог указать точное место жительства своих свидетелей. В других случаях, когда дело не представлялось возможным «замять», правление всячески затягивало расследование. «Немало примеров, – писал сенатор, – когда губернское правление постановляет о возбуждении уголовного преследования против должностных лиц полиции 3–6 лет спустя после принесения жалобы на их действия». Кроме того, правление практиковало незаконное «прекращение многих дел по обвинению разных должностных лиц» под видом амнистии. Так, положения Манифеста от 11 августа 1904 года, которые могли «иметь применение лишь в смысле сокращения срока наказания», послужили для этих учреждений предлогом для закрытия целого ряда таких дел. Административные расследования по жалобам на действия чинов полиции отдавалась правлением в руки их непосредственных начальников или сослуживцев, которые были «связаны с ними общностью интересов» и поэтому стремились «не к выяснению истины, а к сокрытию и извращению действительных обстоятельств события». Именно подобная позиция, по оценке А.М. Кузьминского, обусловила фактическую «безнаказанность чинов полиции за совершаемые ими преступные деяния и главным образом за взяточничество, чем преимущественно и объясняется огромное распространение, которое оно получило в Бакинской губернии».⁴⁴

Что же касается практики административного расследования должностных преступлений в самих местных полицейских структурах, то и здесь полиция губернии всячески тормозила производство дел «по жалобам на неправильные или преступные по службе действия» своих сотрудников. «Переписки эти, – отмечал А.М. Кузьминский, – даже в тех случаях, когда они возникают по предписаниям Губернатора или Губернского Правления, большею частью не получают немедленного исполнения и остаются продолжительное время, – иногда в течение нескольких месяцев, одного года и даже больше, – без движения».⁴⁵

⁴³ РГИА, ф. 1535, оп. 1, д. 1, л. 315об.-316.

⁴⁴ Там же, л. 317об.

⁴⁵ Там же, л. 265.

Ревизия графом К.К. Паленом областей Туркестанского края позволила сенатору сделать вывод о том, что «наиболее слабою стороною деятельности губернаторов оказалось совершенное почти отсутствие контроля над подчиненными». Оно выражалось, в первую очередь, в «снисходительном, иногда до крайности, отношении областной власти к должностным преступлениям и недочетам ее служащих».⁴⁶ Именно в этих условиях становилось возможным, например, что дело по обвинению одного из участковых приставов в избиении волостного управителя «пролежало... без всякого движения в течение полутора лет», после чего было просто прекращено властью Сыр-Дарьинского губернатора.⁴⁷

Оценивая деятельность местных областных правлений в качестве органов административной юстиции, сенатор отметил, что в их работе имело место «очень снисходительное» отношение к должностным преступлениям. Вопреки требованиям закона, большинство подобных дел, несмотря на доказанную вину чиновника, решалось не в судебном, а в административном порядке, что и позволяло правлениям принимать самое активное участие в их рассмотрении. Возбужденные по жалобам на действия чиновников дела «настолько затягивались, что многие из них, за смертью обвиняемых, пришлось направить на прекращение». Если же дело о служебном преступлении доходило до этапа назначения наказания, то последнее отличалось неоправданной мягкостью. Чаще всего это были «замечания» и «строгие замечания», вынесение которых не было сопряжено с материальной ответственностью или понижением в должности.⁴⁸ Более того, одного пристава, который в 1907–1908 гг. «за целый ряд проступков и преступлений по службе» был восемь раз привлечен к ответственности, Самаркандское областное правление через одиннадцать дней после очередного предания суду повысило в должности.⁴⁹

Местная полиция также не принимала «своевременно мер к расследованию» должностных преступлений среди своих служащих, в результате чего истину становилось выяснить, как дипломатично высказался сенатор, «затруднительно».⁵⁰

Ревизующий Привислинский край Б.Д. Нейдгарт отметил следующие характерные черты административного расследования губернскими властями должностных преступлений своих подчиненных.

Губернаторы, по оценке сенатора, имели «поразительно снисходительное отношение... к нарушителям служебного долга».⁵¹ Так, например, Люблинский губернатор сделал официальный выговор местным

46 РГИА, ф. 1396, оп. 1, д. 438, л. 15.

47 Там же, д. 415, л. 8.

48 Там же, л. 61–62.

49 Там же, л. 41об.

50 Там же, д. 64, л. 20об.; д. 46, л. 25–25об.; д. 438, л. 15 и др.

51 РГИА, ф. 1334, оп. 1, д. 17, л. 3.

жандармским чинам за то, что они попытались «производить расследование о деятельности администрации».⁵² Эти и другие выявленные ревизией факты заставили Б.Д. Нейдгарта признать перед императором, что «за весьма редкими исключениями служебные преступления остаются безнаказанными».⁵³

Анализируя положение местных губернских правлений, ревизор отметил одну общую тенденцию в их деятельности, напрямую относящуюся к проблеме «административной гарантии». Она заключалась в том, что «многие дела о неправильных по службе действиях... должностных лиц по году и более оставались без движения, а учинившие неблагоприятные и даже преступные действия продолжали исполнять свои должностные обязанности. В некоторых случаях очевидно преднамеренное затягивание дел бесполезной перепиской имело следствием невозможность привлечения виновных к уголовной ответственности за истечением давности».⁵⁴

Особенностью ревизии Привислинского края было то, что у нее изначально была по отношению к полиции установка, сформулированная самим Б.Д. Нейдгартом так: «Очевидная недостаточность получаемого ими (полицейскими чиновниками. – С.Л.) содержания, не дающая возможности существовать, побуждала не останавливать внимания Сенаторской Ревизии на мелких, с корыстными целями, нарушениях обязанностей полицейской службы, и посему Ревизующий Сенатор вначале предполагал вовсе не затрагивать ревизией действий этих чинов».⁵⁵ Тем не менее, приступив к конкретной работе на месте, ревизорам пришлось пересмотреть свои позиции. В частности, Б.Д. Нейдгарт прямо указал на то, что местной полиции было присуще «покрывательство» должностных преступлений своих сотрудников. Суд и наказание следовали за служебными преступлениями лишь «в виде исключения». Ревизия связала возможность существования такой порочной системы с несовершенством действовавшего законодательства, согласно которому возбуждение уголовного преследования по должностным преступлениям целиком зависело от начальства обвиняемых.⁵⁶

Таким образом, в сенаторских ревизиях начала XX века было уделено значительное внимание практике административного расследования должностных преступлений чиновников.⁵⁷ Все три ревизии эту практику

52 Там же, л. 7об.

53 Там же, д. 3, л. 15об.

54 Там же, д. 1, л. 68.

55 Там же, л. 72.

56 Там же, д. 3, л. 15об.; д. 17, л. 9-9об., 15об.

57 Можно по-разному интерпретировать причины такого пристального внимания сенаторских ревизий к этому вопросу, но все же даже самые крайние скептики должны будут признать, что одним из возможных объяснений является крайняя острота самой проблемы. Тем более что именно так ее оценивали и сами сенаторы.

оценили крайне негативно. Тот факт, что данный вопрос систематически поднимался на самом высоком уровне (отчет сенатора императору), говорит о значимости этой проблемы в общегосударственном масштабе. Действительно, наличие стойкого неформального объединения чиновничества, которое всячески старалось не допустить наказания своих участников за должностные преступления, обесценивало принцип ответственности чиновника за незаконные действия. Он заменялся принципом преданности начальству и, более широко, своей корпорации. Это не могло не вести к потере обратной связи с населением. Согласно данным ревизий, названная проблема была характерна и для самых высших звеньев губернских администраций, подвергнутых проверке. Причем ситуация в регионах была настолько однотипной, что сенаторы даже описывали ее в схожих выражениях. Сравните, например: «поразительно снисходительное отношение... к нарушителям служебного долга» (из отчета Б.Д. Нейдгарта),⁵⁸ «снисходительное, иногда до крайности, отношение... к должностным преступлениям» (из отчета К.К. Палена).⁵⁹

К сожалению, материалы сенаторских ревизий не позволяют оценить динамику выявленного ими процесса сокрытия служебных преступлений от суда (это не входило в задачи соответствующих комиссий), но зафиксированный ими его качественный уровень уже на тот момент времени являлся крайне высоким.⁶⁰ Он соответствовал именно той стадии развития процесса сокрытия должностных преступлений полиции руководством губернских правлений, которую мы, исходя из анализа уральского материала, хронологически привязали к периоду после Первой русской революции и обозначили в качестве сложившегося системного коррупционного механизма корпоративной самоорганизации.

Важно подчеркнуть, что изученные Сенатом территории были весьма различны по уровню своего социально-экономического, полити-

58 РГИА, ф. 1334, оп. 1, д. 17, л. 3.

59 РГИА, ф. 1396, оп. 1, д. 438, л. 15.

60 Эту оценку сделали сами ревизоры. Так, например, сенатор А.М. Кузьминский написал в своем отчете Николаю II: «Если даже считать приведенные примеры лишь частными случаями, не определяющими самую систему..., то все же система, допускающая одну возможность такого рода отклонений от правильного порядка, должна быть признана совершенно несостоятельной и заслуживает полного осуждения» [РГИА, ф. 1535, оп. 1, д. 1, л. 312об.]. Также отметим, что исследователи, изучавшие материалы сенаторских ревизий 1860–1880-х гг., коснувшихся целого ряда губерний (Владимирской, Калужской, Самарской, Саратовской, Киевской, Черниговской, Воронежской, Тамбовской, Костромской, Казанской, а также одной из уральских губерний – Пермской), не отметили среди их результатов выводов о массовом сокрытии должностных преступлений. Это позволяет высказать предположение об углублении данного процесса с течением времени. О сенаторских ревизиях 1860–1880-х гг. подробнее см.: *Зайончковский П.А.* Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х гг. М., 1964. С. 238–244; *Дружинин Н.М.* Сенаторские ревизии 1860–1870-х гг. (к вопросу о реализации реформы 1861 г.) // Исторические записки. Т. 79. М., 1966. С. 139–175.

ческого и культурного развития. С одной стороны, это сильные в индустриальном отношении, с развитой частной собственностью, католические по духу польские земли, являющиеся к тому же одним из крупнейших в Российской империи и Восточной Европе университетским центром. С другой стороны, это аграрные, по преимуществу мусульманские земли Азербайджана и Средней Азии, с присущими им в то время феодальными пережитками, патриархальными особенностями общественной организации. Обозначенные регионы даже в географическом плане были весьма отдалены друг от друга, между ними отсутствовала общая граница. Ревизовали их также абсолютно разные по составу комиссии. Тем не менее, выявленные сенаторами негативные характеристики, присущие практике административного расследования должностных преступлений чиновников, носили однотипный характер.

Все вышеизложенное, на наш взгляд, позволяет обоснованно предположить, что коррупционный механизм развития корпоративной самоорганизации в среде регионального чиновничества, основанный на порочной реализации принципа «административной гарантии», не являлся специфической особенностью Уральского региона, а был характерен и для других территорий империи в исследуемый период.

Отражение попыток легальной корпоративной самоорганизации чиновничества в политической жизни начала XX века

При выявлении наличия либо отсутствия стремления позднейшей бюрократии к созданию легальных корпоративных структур естественным является обращение к периоду Первой русской революции, поскольку ситуация крайнего обострения социальной напряженности объективно провоцировала каждую страту общества к быстрейшему осознанию собственных групповых интересов, сплочению для их отстаивания.

Вообще, следует отметить, что революция 1905 года несла в себе огромный антибюрократический запал. Долгое время он фактически затухал в советской исторической науке, поскольку его признание в определенной степени шло бы вразрез с господствующей классовой интерпретацией общественного конфликта. Если и говорилось о недовольстве общества властью, то преимущественно речь шла о недовольстве политикой самодержавия, а не будничной, «неполитической» работой государственного аппарата. Однако анализ документов позволяет утверждать, что антибюрократическая составляющая революционных событий тех лет была достаточно сильна.

Например, об этом говорят материалы перлюстрации. Мы располагаем подборкой выписок из перлюстрированных писем за 1905⁶¹ и 1906⁶²

61 РГИА, ф. 1282, оп. 2, д. 1978–1979.

62 РГИА, ф. 1282, оп. 2, д. 1980–1982.

гг., составленных в канцелярии министра внутренних дел и сохранившихся в Российском государственном историческом архиве. Для создания этого комплекса документов использовался единый принцип – переписка должна была анализировать «общее положение родины», содержать обобщения. Анализ содержания и характера формулировок этих писем позволяет сделать вывод о том, что часть населения была крайне недовольна эффективностью и методами работы аппарата государственного управления вообще и местного, в частности. Ни в одном из подвергнутых анализу эпистолярных источников не дается их положительная или хотя бы нейтральная характеристика. Отрицательные же отзывы стабильно присутствуют в письмах на протяжении всего периода 1905–1906 гг.: «все требуют освобождения от гнета и произвола бюрократии... От всех комиссий никто проку не ждет, потому что все они состоят из бюрократов, которые будут защищать свои интересы до последней возможности»⁶³; «бюрократии, очевидно, трудно расстаться со своими теплыми местечками; бюрократия близорука и неимоверно эгоистична»⁶⁴; «вырвать власть из рук жадного чиновника»⁶⁵; «беззаконничать чиновникам довольно»⁶⁶; «народ... потребует от вас, чтобы вы... освободили его от чиновничьей банды, доведшей государство до банкротства, а народ до нищеты»⁶⁷ и др. Большое внимание уделялось критике произвола представителей губернской администрации, с которых «отчасти снята маска служения государству, более или менее прояснилось, что не они служат государству, а что государство служит им».⁶⁸ В вину местным государственным структурам ставились чаще всего произвол и использование чиновниками служебного положения в корыстных целях, а также отсутствие координации деятельности губернаторов и центра и сознательное искажение в выгодном для местных властей свете информации, предназначенной для вышестоящего начальства. Возможность революции напрямую связывалась с наличием этих недостатков в местном управлении.

Бесспорно, что перлюстрации подвергались в первую очередь письма тех лиц, которых власти подозревали в нелояльности к режиму. Не подлежит сомнению и то, что социально-политический контекст эпохи, к которой относятся эти письма (революция), не мог не способствовать радикализации настроений в обществе и усилению критического восприятия существующих недостатков. Все это так, и это только провоцировало чиновничество к дальнейшему групповому сплочению для самозащиты. С другой стороны, если бы проблема качества работы аппарата государственного управления в центре и на местах не была бы так актуальна, вряд

63 РГИА, ф. 1282, оп. 2, д. 1978, л. 157.

64 РГИА, ф. 1282, оп. 2, д. 1979, л. 24.

65 РГИА, ф. 1282, оп. 2, д. 1981, л. 7.

67 Там же, л. 145.

68 РГИА, ф. 1282, оп. 2, д. 1980, л. 18об.

ли бы ее обсуждали так активно. Из рассмотренного перлюстрированного материала отчетливо видно, что авторов писем этот вопрос волновал ничуть не меньше, чем крестьянский, рабочий или национальный.

Вполне естественно, что реакцией чиновничества на предъявленные к нему со стороны общества претензии стала попытка самоорганизации на легальной основе для защиты от общественного недовольства, для отстаивания собственных позиций и интересов. Благоприятными условиями для сплочения были четко обозначившиеся в стране в период революции процессы создания многочисленных профессионально-политических организаций – различного рода «союзов»: железнодорожников, учителей, приказчиков, инженеров, работников печатного дела, конторщиков, медицинского персонала и т.д. Структурно они были объединены в так называемый Всероссийский союз союзов – объединение профессиональных политических союзов в России в 1905–1906 гг., которое включало двадцать всероссийских союзов и около сорока местных отделений, насчитывало (без Всероссийского крестьянского союза) 135 тыс. членов.⁶⁹

Одним из таких объединений стал Всероссийский союз служащих в правительственных учреждениях. Он возник в Санкт-Петербурге после выхода в свет знаменитого Октябрьского манифеста Николая II и просуществовал до декабря 1905 г., то есть всего несколько недель, затем был запрещен. В своем составе он объединял не более сотни человек. Тем не менее, на наш взгляд, само появление первой в истории России всероссийской чиновничьей «профессионально-политической» организации являлось знаковым событием в истории страны и ярким примером того, что попытки создания легальных механизмов корпоративной самоорганизации не являлись отличительной особенностью одного лишь Уральского региона. Более того, можно констатировать, что в 1905 г. в Петербурге фактически реализовали идею создания «Всероссийского союза чиновников», высказанную еще в 1904 г. и получившую положительный отклик в том числе и на Урале.⁷⁰

17 ноября 1905 г. на заседании общего собрания Петербургского Отдела был принят устав Союза.⁷¹ В нем выдвигались три тактические задачи: во-первых, «изменение приказных порядков и приемов деятельности правительственных учреждений на началах права и в интересах всего народа»; во-вторых, «отстаивание начал законности в области взаимных служебных отношений»; в-третьих, «защита неотъемлемых прав личности служащего, как полноправного гражданина».⁷² Конечно, достижение

69 ГАРФ, ф. 518. Союз Союзов. 1905–1906 гг. 133 ед. хр.

70 В официозной газете «Вятские губернские ведомости» была поддержана идея создания Всероссийской чиновничьей организации и сформулировано предложение создать ее Вятское отделение. Об этом подробнее см.: Клуб чиновников // Приложение к Вятским губернским ведомостям. 1904. № 136. С. 3.

71 ГАРФ, ф. 518, оп. 1, д. 65, л. 2.

72 Там же, п. 1.

этих задач благоприятно отразилось бы на жизни всего общества, однако, в первую очередь, именно на чиновничестве как одном из общественных элементов.

В Уставе была предложена строгая иерархичная структура организации Союза: «кружки» в государственных учреждениях – городские и уездные отделы – губернские организации – Всероссийские Съезды.⁷³ Бюджет Союза предусматривалось пополнять из отчислений, делаемых местными отделами в размере, установленном Всероссийским съездом.⁷⁴ Пункт 15 Устава предусматривал взаимное обязательство членов Союза «оказывать нравственную и материальную поддержку сочленам по Отделу, пострадавшим за действия, стоящие в тесной связи с Союзом».⁷⁵

Чуть позже, чем Устав, в декабре 1905 г., Петербургским отделом Союза был принят еще один программный документ, в котором развивались положения устава. Он получил название «Всероссийский союз служащих в правительственных учреждениях как союз профессионально-политический».⁷⁶ В нем в режиме прокламации конкретизировалась идеология созданной организации.

В частности, констатировалось «огромное, первостепенное значение того или иного отношения к коренному переустройству государственной жизни России со стороны лиц, являющихся непосредственными участниками правительственного механизма». Иначе говоря, подчеркивался мощный потенциал Союза.

Указывалось, что целью Союза является объединение не всех служащих вообще, а только тех, кто не заинтересован в сохранении «приказных распорядков». Иными словами, речь шла об исключении из числа потенциальных членов крупных начальников, которым была удобна выстроенная в империи авторитарная модель управления, при которой подчиненные должны были им подчиняться беспрекословно во всех вопросах, вплоть до разрешения на брак.

В документе утверждалось, что во главу угла Союз не ставит «частные интересы служащих в правительственных учреждениях, частные интересы данной профессии», а «эти интересы подлежат прежде всего оценке с точки зрения идейной, с точки зрения того, насколько они вытекают из правильной постановки государственной службы как службы народу». Далее в тексте уточнялось, решение каких именно проблем Союз считает принципиально важным с «идейных» позиций. Речь шла, во-первых, об «унижающей и убивающей всякое живое отношение к делу зависимости служащего от произвола начальства; ...той зависимости, которая позволяет начальству по своей единоличной прихоти в любой момент,

⁷³ Там же, п. 4, 7, 9.

⁷⁴ Там же, л. 2об, п. 17, 19 и прим.

⁷⁵ Там же, п. 15.

⁷⁶ Там же, л. 13.

в случае личного нерасположения, выбрасывать подчиненного со службы»; во-вторых, об «искусственной пропасти, создаваемой самим законом и тщательно оберегаемой свыше» между служащими «по определению от правительства» и «по вольному найму»; в-третьих, о «невозможном материальном положении... всех низших служащих, этих главнейших тружеников правительственного механизма», обрекающем их на самые тяжелые условия существования, в то время, как «те, кому так или иначе удалось проложить себе дорогу на высшие должности, пользуются многотысячными окладами, наряду с всевозможными льготами по службе». Из вышеизложенного становится очевидным, что политические интересы Союза, несмотря на попытку на словах отмежеваться от преследования «узкопрофессиональных нужд чиновничества», все же были направлены именно в сторону решения корпоративных задач. Необходимость их решения подавалась как благо для всего общества.

Таким образом, речь шла о создании союза чиновников, добивающегося благоприятного для себя решения как узкокорпоративных, так и в широком смысле политических вопросов и, в этой связи, потенциально противостоящего проводимой самодержавием в исследуемый период политике; иными словами, Союз сеял раскол внутри государственного аппарата империи.

В связи с этим становится понятной и объяснимой та жесткая реакция, которая последовала на создание Союза от официальных властей. В отличие от многих других Всероссийских союзов «профессионально-политического» рода, эта организация просуществовала менее двух месяцев (если считать от принятия Устава до официального запрета, то ровно четыре недели). Председатель Совета министров С.Ю. Витте в специальном циркуляре обратил внимание соответствующего начальства на «образ действий некоторых лиц, состоящих на государственной службе и своим отношением к происходящим событиям нарушающих основные начала служебной дисциплины». Четко указывалось, что «должностным лицам, как состоящим на государственной службе, так и вольнонаемным, воспрещается всякое участие в политических партиях, обществах и союзах».⁷⁷ Следствием данного распоряжения стало отобрание у всех государственных служащих соответствующих подписок в непринадлежности к указанным организациям.

Важно отметить, что политические симпатии упраздненного Союза были, в общем и целом, связаны с кадетской партией. Однако было бы неоправданным упрощением ситуации сводить ее исключительно к борьбе конституционных демократов с правительством. Важнейшим аспектом являлась легальная постановка чиновничеством среднего звена своих групповых задач и попытка добиться их достижения путем политической борьбы, с опорой на те силы, которые были согласны признать

⁷⁷ ГАОО, ф. 11, оп. 1, д. 798, л. 3.

и учитывать их корпоративные интересы. Дополнительным аргументом в пользу того, чтобы не рассматривать возникшую всероссийскую чиновничью организацию в качестве исключительно своеобразного «филиала» кадетской партии, помимо представленного выше анализа ее программы и устава, является также содержание «запретительного» правительственного циркуляра. В нем чиновникам было отказано в праве состоять в любом политическом объединении, в том числе монархического верно-подданнического толка. Это показывает, насколько важным для Власти являлось недопущение вообще любой, а не только оппозиционной профессионально-политической самоорганизации чиновничества.

В постреволюционный период, вместе с падением накала социальной напряженности, условий для повторных попыток легализоваться в качестве политической силы у бюрократии уже не было. Однако государственные служащие продолжили требовать создания собственных специальных корпоративных структур профсоюзного толка: в 1912 г. в империи впервые появился и специальный общероссийский печатный орган, поддерживавший подобные идеи объединения – «Вестник чиновника».⁷⁸ Показательно, что он просуществовал чуть более года и был закрыт в 1913 г. как не пользующийся поддержкой правительства, хотя редакция газеты не предоставляла своих страниц представителям политической оппозиции.

В позднеимперский период ни одной легальной специализированной корпоративной структуры, даже профсоюзного характера, у русского чиновничества не появилось, несмотря на то, что такие требования систематически высказывались как перед и во время, так и после революции 1905 года. Это не могло не обусловить углубление неформального коррупционного объединения губернского чиновничества, о факте которого уже было сказано выше.

Все вышеизложенное, на наш взгляд, позволяет обоснованно предположить, что попытки создания легального механизма развития корпоративной самоорганизации в среде чиновничества, как и коррупционного, также не являлись специфической особенностью Уральского региона.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В конце XIX – начале XX вв. в среде уральского губернского чиновничества происходил процесс становления и развития корпоративной самоорганизации. Двумя его основными составляющими, во многом взаимодополняющими друг друга, являлись формирование нелегального

78 Вестник чиновника. Еженедельный, беспартийный, иллюстрированный, общественно-экономический и литературно-политический журнал, посвященный интересам состоящих на Государственной службе. 1912–1913 гг.

(коррупционного) и легального (профсоюзного) механизмов отстаивания бюрократических корпоративных интересов. Уже к окончанию Первой русской революции первый из названных механизмов, основанный на массовом сокрытии должностных преступлений от суда, приобрел характеристики системного фактора, тогда как второй натолкнулся на противодействие со стороны официального правительства и был фактически свернут. На наш взгляд, есть ряд весомых оснований экстраполировать данные результаты на чиновничество других регионов поздней Российской империи.

Одной из возможных интерпретаций, корректно и непротиворечиво объясняющей всю совокупность проанализированного в статье материала и полученных выводов, могла бы стать следующая гипотеза относительно протекающего в среде уральского (а возможно и всего российского) губернского чиновничества процесса корпоратизации и его влияния на развитие позднеимперской государственности.

На рубеже XIX–XX вв., на фоне и в контексте серьезного обострения социальной напряженности, в Российской империи отчетливо прослеживалась тенденция сплочения чиновничества как определенной корпорации. Исходной точкой данного процесса явилось недовольство чиновничества среднего звена (главным образом регионального, вплоть до уровня столоначальников) своим социальным статусом, материальным положением. На практике были представлены попытки реализации названной тенденции разными путями: от неформального коррупционного объединения до создания своеобразной профсоюзной сети. Правительство проигнорировало объективный статус чиновничества как страты, имеющей специфические интересы, и не позволило ему создать свои легальные неполитические организации. Напротив, у общественности сформировалось отношение к «бюрократии» именно как к независимой общественной силе, причем негативно влияющей на модернизацию российского социума. Сложившаяся ситуация провоцировала ускорение процесса самоосознания чиновничеством своих специфических корпоративных интересов и необходимости их отстаивания. В результате в 1905 году, в условиях апогея противостояния, чиновничество открыто попыталось стать политической силой. После последовавшей в этом вопросе неудачи, в условиях отсутствия легальных способов защиты своих интересов, в позднеимперской России окончательно оформилось в качестве системного фактора неформальное объединение губернского чиновничества, целенаправленно защищавшее и укреплявшее свое место в общественной системе коррупционным путем. Этот социальный феномен в межреволюционный период 1907–1917 гг. стал самодовлеющим фактором, во многом определявшим ситуацию на местах и в рамках вертикали власти в целом. С таким состоянием Власти страна вступила в мировой военный конфликт.