

А.В. БОЛОНСКИЙ

На службе государевой: к истории российского чиновничества*

Когда мы проклинаем нашу бюрократию, обвиняем ее во всех смертных грехах, мы, в сущности, продолжаем очень давнюю отечественную традицию.

Пожалуй, не было в России другой социальной группы, которая бы постоянно, при любом правителе, подвергалась столь резкой критике со всех сторон, как чиновничество. Более того, сказать о российских чиновниках что-нибудь хорошее считалось почти неприличным. В литературе господствовали гоголевские, сухово-кобылинские, щедринские образы чиновников - казнокрадов, взяточников, бездушных разорителей народа, чинодралов, равно ничтожных напыщенных сановников и столоначальников. Эти гротескные персонажи уже второе столетие служат для россиян олицетворением наших государственных служащих. Либералы-западники видели в развращенной, невежественной и корыстолюбивой бюрократии едва ли не главное из зол всего государственного и общественного порядка, одно из самых безобразных проявлений российской "азиатчины"; славянофилы и панслависты бичевали ее с диаметрально противоположных позиций - как разносчика тлетворных, убийственных для русской самобытности европейских влияний. Чиновников поносили и ненавидели низшие слои населения, видевшие в них своих главных притеснителей, обманывающих "добрых царей", которые пекутся о народе, но ничего не могут сделать поверх голов искажающих их народолюбивые намерения и приказы "злых царевых слуг". Покритиковать их не упускала случая и сама высшая власть, что позволяло ей таким образом хотя бы частично снять с себя ответственность за те или иные непопулярные действия и продемонстрировать столь несложным способом свою "солидарность с народом". На них беспрестанно жаловалось и купечество, при этом само развращая их взятками и всевозможными подношениями. Словом, пороки российского чиновничества вошли в поговорку.

И следует признать, оно давало немало оснований для подобного к себе отношения. Однако серьезный анализ специалистов-историков, подтверждая многие из инвектив, дает при этом далеко не столь одномерно негативную картину. К тому же наше чиновничество было не вполне однородно по своему положению и ориентациям и отнюдь не всегда пребывало в застывшем состоянии, а менялось с течением времени.

Не претендуя в этом кратком очерке на монографическую полноту, расскажем о некоторых принципиальных чертах нашего чиновничества и его исторической эволюции. А чтобы не "растекаться мыслью по древу", представляется целесообразным

* Работа выполнена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда.

избрать в качестве главного один, но интегрирующий аспект истории. Такой "средостенией" проблематики российского чиновничества является, с моей точки зрения, история Табели о рангах.

Табель о рангах как зеркало российской бюрократии

Как известно, в нашем массовом сознании прочно укоренен стереотип - все благие и вообще крупные начинания в российской истории связывать с именем и царствованием Петра I. В полном соответствии с этой традицией и начало государственной службы в России тоже часто отсчитывают от Петра, а именно от 24 января 1722 года, когда он ввел в действие подготавливавшуюся несколько лет знаменитую "Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в каком классе чины". Табель установила три иерархических, как бы параллельных лестницы чинов для гражданской, военной и придворной служб, по 14 ступеней в каждой. Основная речь о Табели, ее исторической судьбе и порожденных ею последствиях пойдет ниже. Пока же лишь отмечу, что, как и в большинстве других случаев исторического мифотворчества вокруг петровских деяний, приписывание Табели какого-либо революционного значения, с моей точки зрения, если и справедливо, то только отчасти. Представляется, что это был лишь очередной шаг в деспотическом стремлении власти регламентировать, подчинить единому распорядку всю жизнедеятельность общества.

Московское государство всегда старалось максимально подчинить себе "все силы и средства общества, не оставляя простора частным интересам отдельных лиц и классов" [1.с. 462]. Уже в XVI веке Иван Грозный создал для контроля над "государевыми служивыми людьми" специальное учреждение - Разряд, который в середине его царствования вел "личные дела" 22-23 тыс. человек. Из них 2-3 тыс. были внесены в московские послужные списки, т.е., говоря современным языком, составляли некое подобие столичной "номенклатуры", а прочие входили в списки других городов, т.е. в местные "номенклатуры"¹. Разумеется, основная часть этих служивых людей привлекалась государством для военных нужд. Но поскольку тогда не делалось строго различия между военной и гражданской царевой службой (не случайно даже управявшие сугубо внутренними российскими территориями наместники назывались воеводами), из списков черпались "кадры" для любых царских назначений. Существовали и аналоги чинов. Правда, тогда их иерархия была иная: судья, думный дьяк, дьяк, подъячий [3].

Обычно при назначениях принимались в расчет три фактора: родословная ("порода") кандидата, его чиновность (служебный титул) и разрядность (предыдущие должности). Так что уже задолго до Петра существовали и предтечи чиновничества (служивый класс), и предтечи номенклатуры (разрядные списки). Равно и другое приписываемое Петру изменение (отмена безоговорочного приоритета породы перед службой) в основе своей было сделано до него. Еще в 1682 году по представлению Комиссии под председательством В. Голицына было отменено "богоненавистное и враждотворное местничество". С этого момента, как отмечает В. Ключевский, "совершенно изменилось отношение сословного положения служивого лица к служебному чину. Прежде этот чин определялся принадлежностью лица к известному генеалогическому слою служивого класса; теперь, наоборот, приобретение известного служивого чина вводило в состав высшего служивого класса, какого бы оно ни было происхождения" [1. с. 455]. Эта мера разрушила прежнее, родовое, основание лестницы чинов. А Петр своей Табелью лишь завершил дело, к тому же внеся в него, как и во многих других случаях, свое тоталитаристское стремление максимально поставить подданных под контроль полицейского государства².

¹ Это сходство средневековой российской предбюрократии с номенклатурой отмечает Л Семенникова [2].

² Симптоматично, например, что при Петре I исчез, слившись с крепостными, извечный дотоле на Руси класс "гулящих людей".

Более того, именно Петр проявил беспокойство, что гражданская служба может стать слишком легким путем для перехода людей из "подлых" классов в дворянское сословие, и своим Указом от 31 января 1724 года предписал "в секретари не из шляхетства (дворянства) не определять, дабы потом не могли в ассесоры, советники и выше происходить" [4]. Впрочем, "лазейку" в виде производства особо отличившихся из "подьяческого чина" с предоставлением им шляхетства он оставил. Его наследники усовершенствовали механизм регулирования ограниченного доступа представителей низших классов в дворянство через государеву службу: так, Екатерина II своим Указом 1790 года "О правилах производства в статские чины" установила, что право на потомственное дворянство дает лишь 8-й класс Табели, для перевода в который недворянам надо было прослужить в чине предыдущего класса не менее 12 лет.

Упомянутый Указ вместе с Указом Павла I от 1797 года "О наблюдении, при избрании чиновников к должностям, старшинства мест и чинов" и изданием уже при Александре, в 1801 году так называемых чинопроизводственных правил, в определенной мере подытожили продолжавшуюся в течение всего XVIII столетия шлифовку Табели, правил поступления на службу и прохождения по ее ступеням. Основным путем продвижения являлась выслуга лет, досрочный же перевод в высший класс был исключением из правила, как бы наградой за особые заслуги, присуждавшейся по личному решению монарха. Впрочем, верхней ступенькой для продвижения по принципу выслуги был 5-й класс; пожалование в более высокие чины производилось лишь по усмотрению императора.

К началу XIX века Табель приобрела следующий вид:

Класс	Чин
1	Канцлер: действительный тайный советник
2	Действительный тайный советник
3	Тайный советник
4	Действительный статский советник
5	Статский советник
6	Коллежский советник; военный советник
7	Надворный советник
8	Коллежский ассесор
9	Титулярный советник
10	Коллежский секретарь
11	Корабельный секретарь
12	Губернский секретарь
13	Провинциальный секретарь
14	Коллежский регистратор [5, с. 116].

При этом первый класс был исключительным: за всю историю он был пожалован лишь 11 чиновникам. Чины 11-й и 13-й существовали лишь номинально, а в 1811 и 1834 годах были и формально упразднены. Так что реально лестница состояла из 11 классов. Дополнительно к Табели о рангах существовали еще и высшие почетные звания: статс-секретарь, член Государственного совета, сенатор, а также так называемое внетабельное чиновничество - низшие канцелярские служащие (копиисты и пр.). В своем стремлении к "оказыванию" всего общества, включая даже те профессии, которые, казалось бы, по самому смыслу своей деятельности должны иметь независимый статус, правительство и на них распространяло чиновничье-мундирные "привилегии". Так, Павел I ввел почетные звания мануфактур-советника и коммерции советника для лиц, успешно занимавшихся промышленностью и торговлей; они были приравнены к 8-му классу гражданской службы. Ученые ценились дешевле: "профессорам при Академии" и "докторам всяких факультетов" давался чин 9-го класса, т.е. титулярного советника. Сам М. Ломоносов, высказывавший обиду за отнесение российских ученых к столь низкому рангу, был в конце своей жизни

пожалован либеральной Екатериной II в статские советники, т.е. "аж" в 5-й класс. Чины присваивались и выборным деятелям органов самоуправления - предводителям дворянства, а позднее - городским головам и председателям земств.

Иногда гражданские чиновники получали в виде особого отличия свитские, т.е. придворные чины. Известный американский исследователь России Р. Пайпс, думается, справедливо замечает: "Табель о рангах превратилась в настоящую хартию служивого сословия... Поступление на службу и служебное продвижение сделались в России родом национальной одержимости, особенно в низших классах. ...Импульс, который в странах коммерческих устремлялся в накопление капитала, в императорской России направлялся обыкновенно на обзаведение чином" [6, с. 168]. Правда, с суждением Пайпса, что "московский служилый класс, от которого произошло по прямой линии дворянство эпохи империи и коммунистический аппарат Советской России, - уникальное явление в истории общественных институтов" [6, с. 132], вряд ли можно согласиться без серьезных оговорок. Даже в абсолютных монархиях континентальной Европы, не говоря уж о Китае и других вариантах "азиатской" модели, можно найти немало аналогов нашему чиновничеству.

Петр I "обогатил" отечественную, "почвенную" традицию необузданного деспотизма власть имущих рационализаторскими механизмами деспотизма западного. Главным таким механизмом, идеалом его было, как он сам выражался, регулярное - правильное - государство. Идеал "регулярного государства" вначале имел известные резоны, но очень скоро породил одно из основных зол и вместе с тем основных характерных черт русской жизни - бюрократизацию [7]. Это обстоятельство имело для российского общества глубокие и устойчивые, даже до сих пор не преодоленные последствия, в том числе нравственно-психологического характера.

Впрочем, было бы односторонним считать, что Табель о рангах не принесла совсем уж ничего хорошего. К положительным чертам рассматриваемой системы, думается, можно отнести то, что она все-таки расширила возможности для вертикальной социальной мобильности, для возвышения (при соблюдении определенных условий) людей из низших классов. Правда, это не диктовалось какими-либо демократическими идеалами, а было во многом вынужденным: во-первых, после освобождения дворян от обязательной службы многие из них стали ограничивать свое "служение Отечеству" несколькими годами в молодости, а затем выходили в отставку, предпочитая вести праздную жизнь в родовых имениях либо за границей; во-вторых, по мере разрастания "государева хозяйства" и, соответственно, увеличения чиновного аппарата, обнаружилось, что без широкого привлечения на статскую службу недворян не обойтись. Доля поместных дворян в составе гражданского чиновничества неуклонно сокращалась. Это весьма беспокоило власть, как известно, всегда отрицательно относившуюся к размыванию межсословных барьеров. Поэтому правительство периодически принимало различные ограничительные меры, главным образом, повышая уровень класса, дававшего право на наследственное дворянство. Так, к середине XIX века это право было ограничено уже пятью, а при Александре II - четырьмя высшими классами. Однако саму тенденцию "дворянизации" госслужбы оно было вынуждено принимать как данность.

В результате к началу XIX века сформировался особый социальный класс низшего и среднего чиновничества, в рамках которого "фомы опискины" воспроизводились от поколения к поколению. Юридическое регулирование их статуса осуществил Николай I законами от 1827 и 1834 годов, первый из которых определял порядок поступления на службу, а второй - условия дальнейшего продвижения по лестнице чинов. В основу продвижения был положен принцип выслуги, обеспечивавший почти автоматически медленный переход с одной ступени на другую, причем скорость этого продвижения лишь в очень незначительной степени зависела от квалификации и иных профессиональных достоинств чиновника.

При этом роль чиновников в государстве все более увеличивалась. Николай I говорил, что на самом деле "моей империей управляют двадцать пять тысяч столоначаль-

ников". Маркиз де Кюстин в своих знаменитых и одиозных записках о России так описал эту ситуацию: "Из своих канцелярий эти незаметные тираны, эти деспотичные пигмеи безнаказанно угнетают страну, даже императора, стесняя его в действиях; тот хоть и понимает, что не столь всемогущ, как о нем говорят, но, к удивлению своему (которое желал бы сам от себя скрыть), порой не вполне знает, насколько ограничена его власть. Болезненно ощущая этот предел, он даже не осмеливается сетовать, а ставит ему этот предел бюрократия, страшная всюду, ибо злоупотребление ею именуют любовью к порядку, но в России более страшная, чем где-либо. Видя, как тирания чиновников подменяет собою деспотизм императора, содрогаешься от страха за эту страну" [8]. И это говорилось о временах правления не какого-нибудь безвольного, поработанного собственным окружением царя типа Николая II, а самого жесткого, авторитарного и по-своему весьма эффективного властителя последпетровского времени, который стремился сам, лично вникать во все дела, контролировать и решать все вопросы!

Нельзя сказать, что правительство не пыталось бороться с порожденным им самим "гомункулузом" чиновничества. Уже Павел в конце своего царствования, в 1800 году издал указ об отмене наименований гражданских чинов, сохранив, впрочем, саму шкалу, только за номерами. Однако этот указ постигла судьба большинства павловских начинаний, как правило, импульсивных, плохо продуманных, хотя часто имевших в своей основе не только самодурство (на чем обычно акцентировали внимание наши историки), но порой и прогрессивные в своей основе намерения. Первая же серьезная попытка рационализации российской статской службы была предпринята в царствование Александра I и связана с именем М. Сперанского.

Сперанский - личность для российской государственной машины исключительная. Как писал Ключевский уже в самом конце XIX века: "Со времен Ордина-Нащокина у русского престола не становился другой такой сильный ум, после Сперанского, не знаю, появится ли третий. Это была воплощенная система" [9, с. 218]. (Запомним не только восторженную оценку ума Сперанского, но и последние слова характеристики.) Став одним из ближайших сподвижников молодого царя, Сперанский предложил, как известно, полную реформу всей структуры государственной власти на базе передовых идей XVIII века. Известна и печальная участь как реформы, так и ее идеолога. Из того немногочисленного, что удалось довести хотя бы до частичного воплощения, были перестройка центрального управления: образование министерств и Государственного совета и введение в систему чиновпроизводства критерия образования.

Согласно царскому указу от 6 августа 1809 года, для производства в чины коллежского асессора (8-й класс) и статского советника (5-й класс) требовалось помимо соответствующей выслуги лет свидетельство об окончании курса в одном из российских университетов либо сдача экзамена по прилагавшейся к указу программе. Программа была довольно обширной и предполагала знание русского и одного иностранного языка, основательных знаний в областях права (естественного, римского, уголовного и гражданского), отечественной истории, экономики и статистики, а также общих познаний по ряду других предметов [9, с. 220]. Обращает на себя внимание акцент на отечественное образование и знание российской действительности.

Помимо прагматической задачи повышения образовательного уровня чиновников указ преследовал и более широкую социальную цель - стимулировать в нации интерес к получению образования. Ведь в начале прошлого столетия с открытием гимназий, увеличением числа университетов, других учебных заведений исчезли технические препятствия для распространения в стране просвещения, предполагалось, что проблема тем самым решена. В свойственных Александру I в начале его царствования романтических планах даже виделось, что уже через пять лет можно будет заполнять все требующие квалификации должности в государственном аппарате лицами, окончившими учебное заведение. Однако надежды не оправдались: россияне отнюдь не ринулись изучать науки. Причем исключения не составили даже дворянские семьи, где по-прежнему предпочитали традиционную форму найма домашних учителей, которые,

как известно, учили "понемногу, чему-нибудь и как-нибудь". Правда, именно в александровское и николаевское царствования патриархальная российская подозрительность и нелюбовь к "многознанию" и "высокоумствованиям" ушли, наконец, в прошлое. Но первоначальная реакция на стремление правительства сформировать корпус образованных служащих была крайне негативной.

Сперанский при всем его блистательном, рациональном, системно-аналитическом уме, похоже, не очень понимал не укладывавшийся в философские схемы характер российской реальности и, в частности, менталитет российского служивого класса. В сущности, и сама идея как бы принудить дворян к получению образования угрозой, а в противном случае закрыть перед ними перспективы карьеры - тоже отражение перевернутой ценностной шкалы, в рамках которой образование не самостоятельная, а всего лишь инструментальная ценность. Но даже такой утилитарный подход к образованию натолкнулся на сопротивление, причем не только со стороны закосневших в невежестве провинциальных "столоначальников" и обитателей поместных "медвежьих углов", но и со стороны петербургской элиты.

Например, сам Н. Карамзин представил царю записку, в которой дал волю сарказму относительно указа: "отныне никто не должен быть производим ни в статские советники, ни в ассессоры без свидетельства своей учености... председатель гражданской палаты обязан знать Гомера и Феокрита, секретарь сенатский - свойства кислорода и всех газов, вице-губернатор- пифагорову фигуру, надзиратель в доме сумасшедших - римское право, или умрут коллежскими и титулярными советниками. Ни сорокалетняя деятельность государственная, ни важные заслуги не освобождают от долга узнать вещи, совсем для нас чуждые и бесполезные. Никогда любовь к наукам не производила действия, столь не согласованного с их целью (цит. по [5, с. 120, 121]).

Министры один за другим начали "пробивать" для своих ведомств исключение из правил, причем каждый доказывал, что именно для его "отраслевой специфики" опыт важнее знаний. Царь дрогнул и начал позволять отступления от установленного порядка для отдельных ведомств и категорий чиновников. Это вызвало новую волну ходатайств об исключениях, так что уже через несколько лет исключением стало соблюдение требований указа. К тому же "под давлением общественности" царь вынужден был "сдать" Сперанского. (Я намеренно использую лексику наших современников, почему-то полюбивших уголовный жаргон политиков и журналистов, ибо и по существу вопроса аналогии тоже напрашиваются.) В марте 1812 года Сперанский, человек уникальной работоспособности, честный и преданный идее повышения эффективности российской государственной машины, был отправлен в отставку и "сослан в Нижний, напутствуемый самой искренней бранью со стороны высшего общества и ожесточенной озлобленностью со стороны народа. Причины ненависти первого легко понять; менее понятен был ропот, поднявшийся против Сперанского в народе" [9, с. 225]. Избежим соблазна порассуждать на предложенную Ключевским тему народной нелюбви к эффективным реформаторам, а также поисков аналогий в нашей современной политической жизни и завершим изложение этой первой серьезной попытки создания в России цивилизованной гражданской службы указанием на упоминавшиеся выше николаевские законы 1827 и 1834 годов, даже формально похоронившие начинания Сперанского и в полном объеме восстановившие принцип выслуги. Об экзаменах уже и не вспоминали, а уровень образования сохранился лишь в качестве одного из критериев производства в чины, причем в ряде случаев критерия менее важного, нежели происхождение.

О крахе мечты Сперанского дать России образованное чиновничество свидетельствует проведенный П. Зайончковским анализ статистики образовательного уровня чиновников, привлеченных в 40-е годы к уголовной ответственности. Избрать столь оригинальный способ получения образовательной статистики ученого заставило отсутствие общих данных. Из низших чиновников (10-14-й классы Табели), попавших под уголовное преследование, высшее образование имели лишь 3,2%, среднее- 11,3%,

а остальные 85,5% - низшее. По средним чиновникам (5-8-й классы) эти цифры составляли, соответственно, 6,4%, 26,0% и 67,6% [10, с. 33].

На смену "административному романтизму" Сперанского пришел охранительный административный реализм николаевского времени. Первое десятилетие его царствования было отмечено двумя упоминавшимися выше законами и утверждением "Устава о службе гражданской", который установил примерное соответствие между шкалами чинов и должностей в том виде, в каком они с небольшими изменениями просуществовали вплоть до 1917 года. Правда, в 40-е годы Николай задумал более радикальную меру - упразднить систему чинов и приоритет выслуги, поскольку в этом ему мнилась угроза возникновения относительно независимой от высшей власти бюрократии и, как следствие, вставал вечно мерещившийся ему призрак либерализма. Был создан специальный комитет для быстрого решения вопроса. Однако бюрократия нашла серьезную и весьма убедительную для престола охранительную аргументацию в пользу сохранения чинов. Ее выразил в двух записках на высочайшее имя министр народного просвещения С. Уваров.

Он четко обосновал пользу чина как имеющего "фантастическую силу" инструмента власти, который к тому же ничего ей не стоит. В своей апологетике Табели о рангах он апеллировал к разным ценностям: к "идее чести" служения государству, что якобы компенсирует в сознании чиновников их более скромные по сравнению со сферой частного предпринимательства доходы; к соображениям экономии, ибо поощрение усердия государевых слуг не деньгами, а "моральными стимулами" (чинами, орденами, почетными званиями) позволяет казне сэкономить деньги; к элитарно-сословному сознанию правящего слоя, подчеркивая, что существование лестницы чинов позволяет "не распространять до излишества класс потомственных дворян" и в то же время избежать "пролетаризации государственной службы"; к базовой монархической ценности, утверждая, "что укорененная в общем уважении и совершенно согласная с монархическим духом гражданская иерархия России, оставаясь неприкосновенною, послужила бы к вящему укреплению твердыни русского самодержавия" [5, с. 126]. Более того, Уваров подвел под чины столь модную и тогда, и в последующие времена националистическую панславистскую риторику и идеологию: "Россия любит в Табели о рангах торжественное выражение начал славянским народам драгоценного равенства перед законом, дорожит знаменем мысли, что каждый в свою очередь может проложить себе путь к высшим достоинствам службы. Сын знатного вельможи или богатейшего откупщика, вступая на поприще государственной службы, не имеет в законах оной никакого другого преимущества, кроме преимущества настоящего усердия..." [10, с. 45]. Естественно, при этом декларируемая идея правового равенства как бы незаметно подменяется идеей всеобщей обязанности "усердного служения" престолу, т.е. всемогущему государству и, соответственно, всеобщего правового бесправия. (Как видно, во все времена, включая нынешние, "патриоты-государственники" используют по сути в неизменном виде все тот же переживающий века и формации трюк.) Истинную же цену этой демагогии обнаруживает ее сосуществование с сословными привилегиями и ограничениями.

Разумеется, эта аргументация убедила Николая, что чиновная Табель со всеми ее атрибутами - не только не угроза, а, напротив, вернейшая опора власти, а уваровская апология чинов на десятилетия стала классикой охранительной аргументации российской чиновной бюрократии.

Разные слои общества относились к Табели о рангах по-разному. Но к середине XIX века стало очевидным, что продвижению достойнейших она не способствует. Поэтому при каждом новом царе, начиная с Павла I и кончая Александром III, возникал вопрос о ее отмене. Возник он, разумеется, и в начале царствования Александра II.

При этом суровая критика системы чинов исходила не только извне, но и из самих правительственных кругов. Трудно удержаться, чтобы не повторить приводимую Л. Шепелевым обширную выписку из записки барона М. Корфа, поданной им в Совет Министров в 1862 году: "По единогласному признанию, вредное влияние чинов состоит

особенно в том, что они образуют из служащих какую-то отдельную, разобщенную с прочим населением касту, которая живет своею собственной жизнью, считает себя выше остального общества и на которую общество также смотрит, как на что-то чуждое и почти враждебное" [5, с. 129, 130]. Иными словами, Корф считал серьезным пороком то же самое, что принадлежавший к одному с ним правительственно-придворному кругу Уваров полагал достоинством.

Знаменитый диссидент той эпохи, политический эмигрант князь П. Долгоруков изъяснялся еще резче: "Император... лишен права... выбирать себе чиновников. Чтобы занять в России некую должность, надобно обладать соответствующим чином... Это учреждение являет собою крепчайшую гарантию ничтожества, низкопоклонства, продажности, посему изо всех реформ эта более всего ненавистна всесильной бюрократии. В России достоинство человека есть великое препятствие в его служебном продвижении... тогда как негодяй или полукретин, который ни разу не покинет службы, в конце концов достигнет в ней чинов высочайших" [6, с. 182, 183].

Разумеется, Александр II начал с образования особого Совещательного собрания. Собрание осудило манию чинов, рост числа и влияние бюрократии, взяточничество и другие ее пороки, а также предложило реформу всей системы управления, включавшую, в частности, с одной стороны, желательность отмены Табели, но лишь после значительного увеличения жалованья чиновников. В результате жалованье за время царствования Александра возросло в среднем в два раза, но Табель осталась в неприкосновенности.

То же повторилось и при его сыне - Александре III. Он также учредил в начале своего царствования Особое совещание, которое признало необходимым отменить чины, поскольку они стали явной архаикой, утратившей всякое положительное значение, а лишь стимулируют уродливое чиновничество, не стесняющийся в средствах карьеризм, приводит в госслужбу людей беспринципных, обладающих вместо необходимых деловых и моральных качеств только неукротимым желанием любым путем "выбиться наверх". Главным выводом совещания стало предложение о слиянии чинов с должностями. Царь поначалу поддержал его. Помимо прочего, у него были свои требования к чиновничеству: он считал, что реформы отца способствовали распространению в бюрократических сферах антиправительственных настроений и либеральной крамолы. При этом опасения Александра, в отличие от аналогичных подозрений его деда Николая I, который всюду видел призраки революции, имели под собой реальные основания. Александр, как и его дед, поначалу предполагал удобным выкорчевать чиновничий либерализм вместе с Табелью о рангах.

Но когда заключение совещания было разослано на отзыв главам министерств и ведомств, все повернулось иначе. Подавляющее большинство министров высказалось против отмены чинов. При этом их аргументы, в сущности, повторяли доводы Уварова: чин-де возвышает его обладателя над прочими подданными, а поскольку он дается за службу государеву, то тем самым он укрепляет власть и поднимает ее престиж. Кроме того, в отзывах министров говорилось об опасностях "потрясения в умах" чиновников при отмене традиционного порядка [11].

Известный своей твердостью император, столкнувшись с оппозицией аппарата, растерялся. Об этом свидетельствует его записка одному из наиболее влиятельных сторонников отмены чинов, члену Государственного совета А. Половцову, направленная после того, как ему доложили об изменении позиции Особого совещания под влиянием отрицательных мнений министров: "По-видимому, чиновничество желает провалить дело, а я этого не желал бы. Что делать и как повести дело, чтобы добиться результата?" [10, с. 49]. Решение найдено не было. Император оказался бессильным изменить систему, и вопрос опять "заморозили" до следующего царствования. Сопrotивление бюрократической корпорации оказалось сильнее царской воли. Кастовое сознание чиновников препятствовало приливу в госаппарат "свежей крови". Только С. Витте добился для своего ведомства - Министерства финансов - исключения, получив право принимать сотрудников, в том числе и на достаточно высокие

должности, вне зависимости от их чина и происхождения, лишь при условии наличия у них высшего образования.

Новая же комиссия по совершенствованию гражданской службы была, по сложившейся традиции, образована в начале царствования Николая II, в 1895 году, на сей раз - при Госсовете. Но, в отличие от прежних, она работала неспешно. Видимо, царь ее не подгонял. Свой доклад она представила лишь через 6 лет, в 1901 году. Содержавшиеся в нем предложения были наименее радикальными за все 100 лет работы подобных комиссий. На сей раз даже на этой стадии не был поставлен вопрос ни об отмене чинов, ни об упразднении сословного ценза. По существу, предлагалось лишь заменить при чиновничьем производстве принцип выслуги лет принципом поощрения за заслуги, а также восстановить отмененный полвека назад образовательный ценз для чиновников. При этом Комиссия использовала в качестве аргумента довод, звучавший в начале XX века, т.е. почти накануне первой революции, вопиющим диссонансом с настроениями большей части образованного общества: чин-де суть проявление царской милости по отношению к любому подданному независимо от его сословия. Общий дух выводов Комиссии отражал присущую тому времени высокую степень отчуждения власти от общества. Однако даже для принятия таких полумер у правительства не хватило политической воли. Лишь после революции, в 1906 году, был принят закон об отмене сословного принципа при получении чинов и замене его критерием образования. Но сами чины сохранились.

Временное правительство в августе-сентябре 1917 года подготовило проект постановления "Об отмене гражданских чинов, орденов и других знаков отличия", но не успело его утвердить [5, с. 216]. "Окончательное решение вопроса" произошло лишь после прихода к власти большевиков. Но это уже другая тема.

Общая оценка российского чиновничества

История борьбы вокруг Табели о рангах весьма важна для понимания сущности и психологии российского чиновничества, а также его места в структуре общественной жизни. Поэтому вернемся к более общим его оценкам.

Итак, как можно понять из истории попыток реформировать гражданскую службу, недостатки чиновничества были очевидны и для общества, и для самой власти. Прежде всего следует отметить традиционно низкую эффективность государственного аппарата, неразвитое и ничем всерьез не стимулируемое чувство ответственности чиновников за выполняемую ими работу, крайнюю медлительность "вращения бюрократических колес".

При этом Табель с ее приоритетом принципа выслуги лет, в сущности, поддерживала обстановку бюрократической спячки и господства вялой, боящейся любых перемен геронтократии. Показательно, что во главе учреждения, призванного осуществлять контроль над гражданской службой и ее реформированием - Собственной е.и.в. канцелярии (до 1865 года - ее I Отделения) - в течение 80 (!) лет, вплоть до 1917 года, стояли три поколения династии Танеевых - чиновники "исполинской посредственности" и подобострастия, о которых ни в одних мемуарах государственных деятелей мне не удалось обнаружить ничего, кроме самых уничижительных характеристик.

Здесь, наверное, кроется одна из причин описанных выше регулярных неудач с реформированием государственной службы, а также дополнительных сложностей, связанных с проведением более широких социальных преобразований, прежде всего при Александре II. Неспособность российской бюрократии к деятельному участию в общественном обновлении в силу ее кастовой отчужденности от общества отмечал один из самых глубоких наших аналитиков XIX века Б. Чичерин: "Бюрократия может дать сведущих людей и хорошие орудия власти; но в этой узкой среде, где неизбежно господствуют формализм и рутина, редко развивается истинно государственный

смысл... Новые силы и новые орудия, необходимые для обновления государственного строя, правительство может найти лишь в глубине общества" [12].

С одной стороны, нормой поведения в России всегда считалось формально беспрекословное подчинение начальству: первые статьи Свода Законов Российской Империи возводят повиновение власти на уровень божественного закона, предписывая "повиноваться власти его (императора. - *А.О.*) не только за страх, но и за совесть, как Бог повелевает" [13]. Так что чиновник действовал как бы от Божьего имени, и потому с ним было бесполезно спорить. Зато, с другой стороны, неформальной, но общепринятой нормой поведения был обход закона, уклонение от его фактического исполнения, исходя из принципа "закон - что дышло...". Одной из форм такого уклонения служила "договоренность" с чиновником. (Кстати, именно "гибкость" исполнителей людоедских законов и распоряжений властей зачастую позволяла людям выжить под гнетом порой становившегося беспредельным деспотизма. Таков один из элементов действительной, а не придуманной российской специфики.) Так или иначе, но это открывало обеим сторонам "правоотношения" морально-психологический простор для взяточничества как почти легитимного способа решения проблем. И здесь мы выходим на тему коррупции.

Это классическая тема при любом разговоре о наших чиновниках, начиная со старины и кончая современностью. Образ чиновника-мздоимца, почти дежурный для русской литературы, населяет ее страницы от Гоголя до Чехова. А в массовом сознании причисление поголовно всех чиновников к взяточникам считалось само собой разумеющимся. И действительно, в России существовала не просто развитая, но изощренная "культура взяточничества" как по способам вымогательства и дачи взяток, так и по кругу решаемых за взятку дел. При этом и масштабы дел, и размеры взяток росли прямо пропорционально чину взяточника вплоть до очень высоких уровней. Тематика эта настолько многосторонне и в ряде случаев блистательно описана в нашей литературе, что не нуждается в моем перее. Отмечу лишь в качестве примера высокой "культуры взяточничества" распространенность косвенных взяток в форме подарков, пожертвований или приобретения по явно завышенной цене имущества лиц, каким-то образом связанных с "нужным" чиновником. При этом возникали устойчивые связи, система посредников и гарантий выполнения обещанного. Сложилась определенная традиция и даже своего рода "этика" отношений в данной сфере. Именно существование таких неписаных правил поведения имел в виду Салтыков-Щедрин, когда говорил, что вкладывать капитал во взятки выгоднее, чем в банк, ибо это дает гарантии от неизбежных притеснений со стороны властей.

Всерьез бороться со взяточничеством пытались только наиболее решительные из царей, прежде всего Николай I. Однако лавров он на этом поприще не стяжал, хотя методы применял достаточно "современные": например анализ данных о приобретении чиновниками недвижимости. Но "схватить за руку" чиновника удавалось редко. Ведь, помимо прочего, во взяточничестве замешаны две стороны, ни одна из которых не заинтересована в разоблачении.

Думается, масштабы его сильно колебались и по периодам, и по районам, и по сферам жизни. Во всяком случае исходить из тотальной "презумпции виновности" по отношению ко всему чиновничеству достаточных оснований, по-моему, нет. Однако, поскольку отрицать сам феномен было бы нелепо, а подвергнуть его дифференцированному анализу невозможно, ограничусь суждениями о причинах коррупции в среде российского чиновничества. В духе известных традиций я вижу здесь "три источника и три составные части".

Во-первых, это источник "морально-идеологический" - несовместимость самих основ идеологии и психологии абсолютной монархии с идеей гражданской службы как службы обществу. В России, как известно, всегда господствовало представление о государстве как "царевой вотчине" [14], а о подданных - как о бесправных государевых холопах. Отсюда и роль чиновников понималась не как государственная, а как ГОСУДАРЕВА служба. Холопы же, как мы знаем, блюдут господский интерес лишь постольку,

поскольку норовят при удобном случае компенсировать свое бесправие материально. Потому и чиновники, служа царю больше "за страх", нежели "за совесть", стремились получить от службы максимум возможного для себя лично.

Во-вторых, это источник политико-организационный: нейтралистская концепция организации государственной власти. Московские, а позднее петербургские правители обычно правили, исходя из принципа максимального контроля над страной со стороны центра и его наместников. Масштаб контроля умерялся лишь техническими ограничениями (расстоянием, коммуникациями, ресурсами). И поскольку упомянутые "технические" ограничения в гигантской России всегда были велики, фактически в промежуточных звеньях системы, т.е. в руках чиновников разных уровней, оказывались огромные властные полномочия, осуществляемые как бы от лица высшей власти, но по собственному усмотрению и при полном отсутствии ответственности перед управляемым населением. А чем была в руках российского чиновника возможность "действовать по усмотрению", думаю, излишне объяснять любому, хотя бы в пределах школьного курса знакомому с литературой XIX века. Злоупотребление служебным положением, прежде всего прямое или косвенное вымогательство взяток, было почти стандартом поведения чиновников на местах и в гораздо большей степени, нежели в центре. Кстати, давно подмечено, что в России произвол увеличивается пропорционально расстоянию от столицы.

Следствием централизма было также то обстоятельство, что поскольку все, в том числе и благие, начинания правительства инициировались и направлялись из центра, (наиболее компетентная и честная) часть чиновничества тоже концентрировалась в столицах. Провинция же оставалась в распоряжении корыстолюбивых посредственностей. Между чиновниками губернской администрации и управителями центральных канцелярий существовала почти непроходимая пропасть. Это одно из принципиальных отличий российской администрации от чиновничества таких стран, как, скажем, Германия и Швеция, не говоря уж об англо-саксонской традиции построения всей системы не "сверху" а "снизу".

Наконец, в-третьих, это источник чисто финансовый. Низшее и особенно внеклассное чиновничество жило в состоянии крайней бедности, почти на грани нищеты. Оклады были мизерны, к тому же выплачивались бумажными деньгами, что в периоды падения курса ассигнаций еще более уменьшало их покупательную способность. И происходило это на фоне весьма обеспеченной жизни чиновничества высших рангов. Более того: и в XVIII, и в отдельные периоды XIX века выплата жалованья чиновникам постоянно задерживалась, особенно в провинции. Дело доходило до необходимости давать взятки другим чиновникам, чтобы получить свое жалованье! Естественно, все это, вместе взятое, воспринималось чиновничеством как приглашение "кормиться от дел". По сути, политика государства в этой области состояла в том, что оно, вместо того, чтобы само содержать своих служащих, предпочитало предоставлять им возможность использовать служебное положение, чтобы "кормиться" от общества. Даже "прогрессистка" Екатерина II не стеснялась объяснять иностранцам, как ловко она использует традиционный средневековый институт "кормления", чтобы получить требуемое в бюджет: "покуда мне поставляют, качественно и количественно, что я приказала... я считаю себя удовлетворенной и мало беспокоюсь о том, что помимо установленной суммы от меня утаят хитростью или бережливостью" [6, с. 368].

Думается, анализ "трех источников" в определенной мере показывает, что размах коррупции в российском государственном аппарате вызван не какой-то особой "порочностью" или "вороватостью" русских, о чем порой любят порассуждать западные и собственные русофобы, а причиной более объективной - тотальной отчужденностью власти не только от общества, но и от подавляющей части своих собственных слуг. Поэтому заслуживает особого уважения наличие у российского чиновничества наряду с пороками, которым посвящена основная часть анализа, и вопреки заданным системой "правилам игры" также ряда несомненных достоинств.

Мы уже говорили об "идеальном бюрократе" Сперанском и его стремлении поднять образовательный уровень чиновников. Но, кроме того, он вошел в историю русского управления своим всеобъемлющим планом рационализации государственной машины с целью придания ей большей эффективности. Так, по его проекту в 1810 году был воссоздан Государственный совет с функциями как бы "полузаконодательного" учреждения, готовившего и представлявшего законопроекты царю на утверждение, а также осуществлявшего контроль за бюджетом и деятельностью министерств. Сами министерства также были коренным образом реорганизованы по плану Сперанского, причем именно тогда в России была заложена основа рациональной, во многом дожившей до нашего времени, системы государственного управления.

Последующие проекты Сперанского, предполагавшие реорганизацию Сената, судебных учреждений, губернского управления, реформу финансов и налоговой системы, не получили реализации, а "идеальный бюрократ" был принесен в жертву для поддержания "имиджа" Александра как "добротого царя". Лишь десятилетие спустя, пройдя школы ссылки и губернаторства, он вернулся в Петербург, но, не имея ни бывшего влияния, ни сил для кардинальных преобразований, ограничился кодификацией законодательства. Именно ему российское государство было обязано изданием полного свода Законов Империи.

Хотя реформы Сперанского не изменили существа российской госслужбы, они придали ей определенную функциональную эффективность, т.е. достигли того, чего веком ранее безуспешно добивался драконовскими мерами Петр. Колеса управленческой машины стали вращаться более слаженно, а сама она хотя бы внешне стала напоминать западноевропейскую бюрократию. Конечно, она по-прежнему оставалась с трудом управляемой и не слишком эффективной. Но все же на фоне предыдущего хаотического состояния прогресс был очевиден.

Наиболее существенные изменения в российском госаппарате начались во времена либеральных реформ Александра II. Как и в других областях жизни, поражение в Крымской войне послужило толчком к обновлению. Чиновничество, как и все вокруг, начало меняться. Новые времена и идеи призывали к механизму управления и новых людей.

Зайончковский, посвятивший динамике русского чиновничества в прошлом веке специальную работу, констатировал: "В связи с подготовкой как крестьянской, так и других реформ выдвигаются такие талантливые представители либеральной бюрократии, как братья Н. и Д. Милютинь, А. Головин, С. Зарудный, Н. Стояновский, В. Татаринов и др." [10, с. 186, 187]. При этом процесс либерализации бюрократии затронул не только столицы, а перекинулся и в провинцию. "Среди губернской администрации появляются такие честные, образованные и либерального образа мыслей губернаторы, как В. Арцимович, К. Грот, А. Муравьев (бывший декабрист. - А.О.), В. Ден. Однако число их было невелико" [10, с. 19()]. К этому списку можно добавить М. Салтыкова-Щедрина (вице-губернатора сначала в Рязанской, а потом в Тверской губернии), а также ряд других имен.

Несмотря на пессимизм завершающей цитату ремарки Зайончковского, движение вперед было очевидным. Реформы, в отличие от предыдущих царствований, носили не авторитарный, а либеральный характер. Потому и чиновничество даже без специальных мер вынуждено было меняться, причем изменения затронули не только высший уровень чиновной иерархии. Пришедшие к руководству ведомствами либеральные руководители нуждались в опоре и потому, вопреки сопротивлению инертной чиновничьей массы, стали и ближайших сотрудников подбирать из числа единомышленников. А те стремились распространить эту волну обновления еще дальше, на следующий этаж иерархии [15]. (К сожалению, наши нынешние, тоже вроде бы либеральные по своей идеологии, реформы начала 90-х годов не сопровождались подобными процессами. Может быть, именно это их отличие от реформ Александра определило и различие результатов?)

"Розовый период" продолжался недолго, изменения не успели пустить глубокие корни. События 1 марта 1881 года и здесь сыграли свою трагическую роль. Рука Желябова "со товарищи", походя, столкнула российскую бюрократию, только-только начавшую выбираться из авторитарного болота, обратно. Строго говоря, попятные движения начались еще раньше, но их можно рассматривать как борьбу старого с новым с неясным исходом. А после 1 марта исход этой борьбы определился. Стрелка вектора твердо показала назад, в сторону реставрации авторитаризма.

Впрочем, даже реакционность высшей власти сама по себе полностью не закрывает возможности для администрации и для более широких реформ, лишь бы они непосредственно не "подрывали основ". Но для успеха здесь, как, впрочем, и во многих других подобных делах, нужны личности. И хотя авторитарная система в целом блокировала выдвижение на государственные посты ярких личностей, все же бывали и исключения. Наиболее ярким исключением последних двух царствований стал С. Витте - министр путей сообщения, министр финансов, председатель Кабинета, а затем первый председатель Совета министров "послеманифестной" (1905 г.) России.

Человек блестящих способностей, аналитического ума и кипучей энергии, резко выдвигавшийся на сером фоне, господствовавшем в окружении последних российских императоров. Витте сделал максимум возможного для того, чтобы предотвратить падение России в пропасть революционной катастрофы. Он пытался заставить Николая принять институты ограничения монархии, уберечь его от пагубных влияний и распространенных при дворе настроений "православного язычества", предотвратить бессмысленную и пагубную войну с Японией, организовал строительство железнодорожной сети, до наших дней составляющей костяк транспортной системы России, провел блистательную финансовую реформу, обеспечившую устойчивость российского рубля на десятилетия вперед и вопреки авантюристической внешней политике, провел ряд мер по развитию отечественной промышленности, наконец, сумел в обход правил Табели о рангах ввести в аппарат сначала Министерства финансов, а затем и других ведомств свежих людей "со стороны", не растративших на ступенях чиновной лестницы талантов, знаний и присущего российским интеллигентам тех времен стремления "сделать жизнь лучше" [16]. Конечно, его начинания общеполитического плана не могли остановить скатывание страны в пропасть, но заложенным им капиталом технической, административной и социальной модернизации общество пользовалось долго, невзирая на смену политического строя. Витте ("Сперанский времени заката" Империи) закончил жизнь в отставке и забвении и умер за несколько месяцев до начала Первой мировой войны, знаменовавшей окончательный крах режима.

В заключение можно сказать, что современная российская государственная служба получила неоднозначное, т.е. не во всем плохое, наследие, заслуживающее серьезной аналитической "инвентаризации". Впрочем, ее нынешнее состояние, а также противоречивые тенденции ее развития - тема специального разговора [17]. Думается, необходима ее очень серьезная модернизация, главным вектором которой должно быть приведение ее в соответствие с требованиями рыночного и демократического общества. Пока этого, увы, не происходит.

В частности, полагаю, что нам не обойтись как без пересмотра вековой традиции доминирования государства над обществом, так и без отказа от традиции фетишизации чинов. Вместо этого нам нужно создать подлинно ГРАЖДАНСКУЮ (civil) службу, ответственную не перед партией, не перед "Хозяином", пусть даже демократически избранным, а перед оплачивающим ее деятельность обществом. Последние годы, к сожалению, преваляла другая тенденция - возрождение духа и атрибутов традиционной российской "государевой службы". В частности, управление госслужбой находится сейчас в компетенции администрации Президента, где для этой цели образована специальная структура. И Президент, подобно царю, своими личными указами присваивает гражданским служащим очередные звания, плодя "генералов" и "полковников" от госслужбы и тем самым возрождая архаичные,

явно неуместные для современного и считающего себя демократическим общества, нормы и порядки.

Салтыков-Щедрин когда-то с горечью заметил, что из всех европейских достижений мы заимствовали лишь деление людей на ранги, от чего на самом Западе уже отказались. Прошел еще век с четвертью, но ситуация, похоже, не слишком изменилась. Думается, устойчивость подобных традиций, переживающих радикальные изменения как в "базисе", так и в "надстройке", - одно из серьезных препятствий на пути к открытому демократическому обществу. Суждено ли нам пройти этот путь, во многом зависит от нашей решимости, настойчивости и умения их преодолевать.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Ключевский В.О.* Сочинения. В 8 т. Т. 6. М., 1959. С. 462.
2. *Семенникова Л.И.* Цивилизационные парадигмы в истории России // *Общественные науки и современность.* 1996. № 5. С. 110.
3. *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968.
4. *Шепелев Л.Е.* Отмененные историей. Чины, звания и титулы в Российской Империи. Л., 1977. С. 48.
5. *Шепелев Л.Е.* Титулы, мундиры, ордена. Л., 1991. С. 116.
6. *Пайпс Р.* Россия при старом режиме. М., 1993. С. 168.
7. *Лотман Ю.М.* Люди и чины // *Беседы о русской культуре.* СПб., 1994. С. 22.
8. *Де Кюстин А.* Россия в 1839 году. Т. 2. М., 1996. С. 215.
9. *Ключевский В.О.* Сочинения. В 8 т. Т. 5. М., 1959. С. 218.
10. *Зайончковский П. А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке. М., 1978. С. 33.
11. *Зайончковский П.А.* Российское самодержавие в конце XIX века. М., 1970.
12. *Чичерин Б.Н.* Собственность и государство. Т. 2. М., 1883. С. 39.
13. *Свод Законов Российской Империи.* 1906. Т. 1. Ст. 1 и 4.
14. *Ключевский В.О.* Сочинения. В 8 т. Т. 3. М., 1959. С. 16, 17, 51, 67 и др.
15. *Александр Второй.* Воспоминания. Дневники. СПб., 1995.
16. *Витте С.Ю.* Воспоминания. В 3 т. М., 1960.
17. *Оболонский А.В.* Бюрократия и государство. М., 1996.

© А. Оболонский, 1997