

МИФЫ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕСТНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПОЗДНЕИМПЕРСКОЙ РОССИИ И ИХ КРИТИКА

В статье подвергнуты анализу два мифа об эффективности местного государственного управления в позднеимперской России – миф о всесии губернаторской власти и миф о повышении качества работы бюрократии. Показано содержание мифов, охарактеризованы их объективные основания, выявлены конкретно-исторические условия (внеаучный контекст), позволившие перерасти заблуждениям в мифы. Излагаются аргументы, позволяющие расстаться с данными мифами сегодня.

Человеку свойственно ошибаться. Одни заблуждения довольно быстро им выявляются и устраняются в ходе практической деятельности, другие не столь очевидны и потому более устойчивы. Утверждаясь в нашем сознании, они встраиваются в существующую картину мира, участвуя в объяснении прошлого и настоящего, в прогнозировании будущего.

Специфическим типом мифа является миф в науке («научный миф»). В отличие от других мифов, он *всегда* требует формально-логической аргументации, не может быть основан *только* на вере. Это делает научные мифы особенно прочными и потому – особо опасными.

Миф в науке – это всегда заблуждение, но не любое заблуждение есть миф, а только то, которое помещено во внеаучный контекст. Миф всегда связан с какой-либо идеологией, которая и позволяет использовать заблуждение как объективную основу для создания ангажированного взгляда на вещи. Иными словами, миф опирается не только на незнание или искаженное знание реальной ситуации, но и на прямую заинтересованность в существовании мифа определенной группы людей, со всеми вытекающими со стороны этой группы действиями. Такова, в принципе, структура мифа: объективное основание в виде заблуждения и субъективная надстройка в виде идеологически окрашенной оценки.

Как бы ни были удобны выстроенные на основе мифов закономерности бытия, они не могут заменить знания реальной действительности, поскольку в науке неверный посыл рано или поздно приведет к ложному следствию. Научный способ освоения человеком действительности, который доминирует

в современном мире, требует развенчания мифов, оборачивающихся в науке догмами, псевдоаксиомами, тормозящими развитие стереотипами.

Мифы о власти являются одними из самых распространенных, так как этому способствует ее политическая ангажированность. Среди наиболее распространенных мифов о системе местного управления позднеимперской России (конец XIX – начало XX в.), нашедших отражение в отечественной исторической науке, – миф о всесии губернатора; миф о бессии губернского правления; миф о том, что качество работы местного чиновника в большой степени зависело от его культурного уровня; миф о повышении качества работы местного управления в исследуемый период и др.

В настоящей статье будут подвергнуты анализу два таких мифа, каждый из которых подчеркивает эффективность местного государственного управления в позднеимперской России – о всесии губернатора и о повышении качества работы бюрократии в исследуемый период. Первый из них оформился еще в 1-й половине XX века, второй проходит этап становления в настоящее время.

Изложение материала подчинено следующей логике: сначала показывается содержание мифа, потом характеризуются его объективные основания, затем – конкретно-исторические условия, позволившие ему превратиться в стереотип-миф, и, наконец, после этого излагаются аргументы, позволяющие надеяться на расставание с этим мифом сегодня.

Миф о всесии губернаторской власти

Содержание мифа. Знакомство с отечественной исторической литературой, посвя-

дящих в систему губернаторской власти учреждений привело к выводу о том, что она была выстроена не вполне целесообразно: реализация многих возложенных на губернатора функций была связана с деятельностью таких управленческих структур, которые или косвенно и относительно зависели от губернатора, или вообще не зависели от него, что резко снижало эффективность губернаторской власти. Изучение организации губернаторской власти как системы показало, что она характеризовалась сложной внутренней иерархией. Большинство органов управления в указанный период были введены в систему губернаторской власти таким образом, что гарантия принятия ими нужного губернатору решения отсутствовала. В результате широта подчиняющихся губернатору учреждений (более полутора десятков) оказалась обманчивой. Степень управляемости системы губернаторской власти самим губернатором была невысокой. Таким образом, возложенная на «начальника губернии» ответственность на практике не соответствовала его реальным возможностям [15, 290-298].

Говорить о всесии позднимперского губернатора сегодня, после проведения соответствующих исследований, не приходится. Развенчание этого мифа, которое стало возможным только после смены соответствующего внеаучного (идеологического) контекста, как и следовало ожидать, нанесло серьезный удар по существовавшей в советское время официальной концепции причин революционных событий 1917 года. В настоящее время появилось подкрепленное научными данными понимание того, что противоречия внутри российского общества и между властью и обществом нельзя абсолютизировать, придавая им значение единственных причин революционного взрыва. Они должны быть в обязательном порядке дополнены противоречиями внутри самой власти, в том числе и губернаторской власти.

Миф о повышении качества работы бюрократии

Содержание мифа. Процитируем Б.Н. Миронова: «Благодаря совершенствованию системы государственных учреждений, улуч-

шениям в организации их работы, повышению требований к служебной годности чиновников возростала эффективность государственного управления, и российские чиновники постепенно приближались... к идеальному типу чиновника... Если судить по эволюции российской бюрократии, движение общества к правовому государству представляется несомненным» [16, 174-175]. Таким образом, по мнению современного исследователя, кризиса власти в начале XX века просто не было.

Основания мифа. Во-первых, это данные о деловых взаимоотношениях в среде высшего чиновничества и верховной власти. Можно констатировать, что фаворитизм XVIII в. как система в XIX в. уступил место формальным, официальным отношениям [16, 170].

Во-вторых, это жалобы на чиновников. Их число после Великих реформ увеличилось, что является показателем активного процесса становления гражданского общества. На первом месте находились жалобы на превышение чиновниками своих полномочий, второе место занимали жалобы на формализм и волокиту, третье – на грубое обращение и поборы. Жалобы на нарушение законов или обход закона встречались крайне редко [16, 172-173].

В-третьих, это число случаев нарушения закона и инструкций со стороны чиновников. Анализ статистики должностных преступлений, ежегодно публиковавшейся министерством юстиции, показал, что даже когда «вступление... в полосу смутного времени (в начале XX века. – С.Л.) привело к резкому возрастанию всех преступлений», доля должностных преступлений чиновников оставалась низкой и не имела тенденций к росту [16, 171, 173].

Условия становления мифа. Политическое развитие постсоветской России во многом строится на отрицании советского опыта и попытках выстроить прямую линию преемственности между Российской Федерацией и Российской империей. Такой подход делает востребованным обоснование понимания революционных событий 1917 года как трагической случайности. Отсюда стремление пересмотреть выстроенную ранее кон-

цепцию революции 1917 года как процесса, вызванного объективными причинами.

Широко известно, что вывод о неспособности власти трансформироваться в условиях назревающей революции, параличе властного начала в начале XX века сделан Б.В. Ананьичем и В.С. Дякиным, Р.Ш. Ганелиным, Л. Хеймсоном, У. Розенбергом, А. Риббером и др. [17, 264, 289; 18; 19; 20, 393, 615; 21; 22, 190; 23, 129]. М.Ф. Флоринский, Ц. Хасегава увидели кризис власти в России в начале XX века в отсутствии единства в государственном управлении, прогрессирующей дезинтеграции власти [24, 203; 25, 53, 62, 68, 87, 397-398, 400, 403; 26, 108]. А.Я. Аврех содержание этого кризиса видел в замене «принципа государственного управления» управлением по принципу сосредоточения власти в руках узкой клики и в ее интересах [27, 174]. Несмотря на это, не разбирая приведенных коллегами аргументов, Б.Н. Мионов утверждает, что это дореволюционные писатели и публицисты «намеренно преувеличивали недостатки русской бюрократии», историки же «пошли на поводу» у них [16, 171, 173]. И такая позиция начинает завоевывать позиции в современной науке и общественном сознании. В уважаемом современном издании, носящем обобщающий характер, отмечается, что «к началу XX в. Россия была еще далека от универсального правового государства (в понимании политологии и социологии XX в.), но тенденция гуманизации, правового обеспечения... государственного управления... проступала вполне определенно» [1, 276].

Миф о повышении качества работы бюрократии в дореволюционной России используется в качестве составляющей определенной картины мира, в существовании которой сегодня заинтересован правящий режим. В этом его назначение, как и любого другого мифа. В данном случае речь идет о новом понимании развития поздней Российской империи. В рамках предлагаемой обществу парадигмы революционный взрыв 1917 года объясняется субъективными ощущениями людей, которые противоречили объективному состоянию вещей – улучшению положения преобладающего большинства на-

селения России. Никакого кризиса самодержавия не было [28]. Принять эту парадигму возможно только вместе с тезисом об эффективности государственного управления поздней имперской России, повышении качества работы дореволюционной бюрократии.

Развенчание мифа. Разберем объективные основания мифа о повышении качества работы бюрократии в поздней имперской России.

Во-первых, изживание фаворитизма как системы еще не означает повышения качества работы собственно государственного аппарата. Тем более, что смена фаворитизма «формальными» отношениями государя и сановников произошла еще в начале XIX века и не характеризует дальнейшей эволюции бюрократии. Приведенные примеры отношения Ю. Витте с Александром III, Николая II со своим чиновным окружением страдают иллюстративностью и не могут рассматриваться в качестве полноценных аргументов в пользу заключения о повышении качества работы государственных служащих.

Во-вторых, наличие жалоб на чиновников, какими бы прогрессивными процессами ни объяснять их существование, по нашему глубокому убеждению, не может служить аргументом в пользу вывода о повышении качества работы бюрократического аппарата; скорее наоборот. Предлагаемый вывод выглядит противоречивым еще и потому, что, перечисляя жалобы населения на такие преступления чиновников, как превышение власти, волокита, поборы и др., далее почему-то делается вывод о том, что «жалобы на нарушение законов или обход закона встречались крайне редко» [16, 272-273]. А что же тогда представляли собой вышперечисленные поступки, как не нарушения закона? Дополнительным аргументом в пользу сдержанного отношения к сделанным Б.Н. Мионовым на базе изучения жалоб наблюдениям является то, что они, как указано в примечаниях после соответствующей главы цитируемой работы, «носят предварительный характер, так как систематическая обработка материалов сенаторских ревизий, где сосредоточены тысячи жалоб, требует больших усилий не одного человека» [16, 193].

В-третьих, важно отметить, что низкая или высокая доля служебных преступлений – это, конечно, вопрос субъективной оценки. По официальным данным, в 1904 г. в Российской империи было осуждено за служебные преступления 2422 человека, или 4,9% от общего количества преступников, а в 1912 г. – уже 8774, или 9,3%. На наш взгляд, рост почти в два раза является весьма заметным, а один наказанный за должностные преступления на каждые одиннадцать осужденных – это достаточно высокий уровень. Да и само министерство отметило, что группа служебных преступлений в 1912 г. вошла в тройку самых «популярных» среди российских подданных [29]. Важно также понимать, что статистика такого рода учитывала только заведенные уголовные дела. Но все ли нарушения доходили до суда? Ключевую роль в принятии решения о судебном преследовании государственного служащего играло его начальство (так называемая «система административной гарантии»). Как же оно распоряжалось своей властью? Без изучения этого сюжета любые оценки качества работы российской бюрократии будут неполными.

Наш анализ деятельности высшего губернского учреждения – губернского правления – в качестве органа административной юстиции, проведенный на первоисточниках четырех уральских губерний, показал, что: 1) налицо была постоянная интерпретация фактов злоупотребления служебным положением в пользу обвиняемого чиновника; 2) губернские правления передавали в суд дела, заведенные преимущественно на нижних, а не вышестоящих чинов; 3) в случаях, когда служебные проступки и преступления не позволяли держать губернского чиновника в прежней должности, вместо наказания практиковалось причисление к штату губернских правлений, хотя это было прямым нарушением закона [30]. Изучение материалов сенаторских ревизий, проведенных в России в начале XX века (они, кстати говоря, должны быть известны Б.Н. Миронову, поскольку именно из них им были извлечены упомянутые выше жалобы населения на чиновников), свидетельствует, что сенаторами-ревизорами было уделено значительное внимание прак-

тике административного расследования должностных преступлений чиновников на местах. Все без исключения ревизии эту практику 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. 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), «снисходительное, иногда до крайности, отношение... к должностным преступлениям» (из отчета К.К. Палена) [31]. Все вышеизложенное, на наш взгляд, убедительно показывает, что порочная реализация принципа «административной гарантии» не являлась специфической особенностью Уральского региона, а была характерна и для других территорий Российской империи начала XX века. Система «административной гарантии» обратилась на практике в систему укрывательства должностных преступлений и поощрения произвола «людей двадцатого числа». Следует полностью согласиться с сенатором А.М. Кузьминским, который написал в 1905 г. 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»** [32].

В свете вышесказанного выводы отдельных современных исследователей об успешной эволюции Российской империи (в том числе и ее местного аппарата управления) к правовому государству и приближении отечественного чиновника конца XIX – начала XX в. к «идеальному типу чиновника», на наш взгляд, выглядят несколько поспешными. Однако социальный заказ на такого рода выводы вполне очевиден, что позволяет прогнозировать становление нового мифа в сознании определенной части российского населения, даже несмотря на наличие противоречащих ему фактов.

* * *

Таким образом, нами были подвергнуты анализу два заблуждения об эффективности местного государственного управления в позднимперской России. Можно утверждать, что оба они переросли в миф именно потому, что для каждого из них имел место вненаучный (идеологический) контекст интерпретации соответствующих заблуждений. Один миф сегодня фактически умер, поскольку его вненаучный контекст перестал быть актуальным, второй миф находится в стадии актив-

ного становления, поскольку идеологическая составляющая развития современного российского общества (по крайней мере, его части) сделала его востребованным. Задача науки заключается в том, чтобы подвергнуть обстоятельному и взвешенному анализу объективные основания мифов, ликвидировать исходные заблуждения, которые, напомним, являются важной структурной частью любого мифа. Тогда их уже нельзя будет использовать в политико-идеологической плоскости, и мифотворчество потеряет свою цель.

Список использованной литературы:

1. Боханов А.Н. Государство и власть // Россия в начале XX века / Под ред. акад. А.Н. Яковлева. – М.: Новый хронограф, 2002. – С. 271-315.
2. Друцкой-Соколинский В.А. На службе Отечеству. Записки русского губернатора (1914-1918 гг.). – Орел: РКФ «3 июля», РИГ «Невероятный мир», 1994. – 406 с.
3. Роббинс Р. Наместник и слуга // Отечественная история. – 1993. – №1. – С. 202-212.
4. Роббинс Р. Сатрапы? Вице-короли? Губернаторы // Родина. – 1995. – №6. – С. 28-30.
5. Свод законов Российской империи (СЗРИ). – Т. 2. Общее Учреждение Губернское.
6. Усиление губернаторской власти. Проект фон Плеве. С предисловием П.Струве и с приложением дела орловского губернатора Неклюдова. – Париж: «Освобождение», 1904.
7. Ленин В.И. Борьба с голодающими // Полное собрание сочинений. – 5-е изд. – Т. 5. – С. 277-284.
8. Корф С.А. Очерк исторического развития губернаторской должности в России // Вестник права. – 1901. – №9. – С. 130-148.
9. Гессен В.М. Вопросы местного управления. – СПб., 1904.
10. Блинов И. Губернаторы. Историко-юридический очерк. – СПб., 1905.
11. Губернская реформа в заключениях губернаторов Уральского региона на рубеже XIX-XX вв.: Сборник документов / Пред., вступит. статья, комментарии и публ. С.В. Любичанковского. – Оренбург: ИПК ГОУ ОГУ, 2006. – 135 с.
12. Россия. МВД. Совет по делам местного хозяйства. Доклад Совета по вопросу об изменении положения губернаторов согласно проекта правительства о преобразовании Общего Учреждения Губернского. – СПб., 1909.
13. Россия. МВД. Совет по делам местного хозяйства. Доклад Совета по вопросу об изменении положения губернаторов согласно проекта правительства о преобразовании Общего Учреждения Губернского. – СПб., 1912.
14. Совещание губернаторов в 1916 году // Красный архив. Исторический журнал. – Т. 33. – М.-Л.: Гос. изд-во, 1929. – С. 145-169.
15. Любичанковский С.В. Структурно-функциональный подход к истории местного управления Российской империи (1907-1917 гг.) / Поволжский филиал Института российской истории РАН. – Оренбург: ИПК ГОУ ОГУ, 2005. – 402с.
16. Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII-начало XX в.). – Т.2. – 2-е изд., испр. – СПб., 2000. – 568 с.
17. Реформы или революция? Россия 1861 – 1917. Материалы международного коллоквиума историков. – СПб.: «Наука», 1992. – 395 с.
18. Хеймсон Л. Об истоках революции // Отечественная история. – 1993. – №6. – С. 3-15.
19. Куликова Г.Б., Ярушина Л.В. От самодержавия к тоталитаризму (Заметки с научной конференции) // Отечественная история. – 1995. – №5. – С. 200-210.
20. Власть и реформы. От самодержавной к советской России. – СПб.: «Дмитрий Буланин», 1996. – 801 с.
21. Власть и реформы в России. Материалы «круглого стола», посвященного обсуждению коллективной монографии петербургских историков // Отечественная история. – 1998. – №2. – С. 3-36.
22. Колоницкий Б.И. Международный коллоквиум в Санкт-Петербурге // Отечественная история. – 1999. – №6. – С. 190.
23. Розенберг У. Государственная администрация и проблема управления в Февральской революции // 1917 год в истории России и мира. Февральская революция: от новых источников к новому осмыслению. – М.: ИРИ РАН, 1998. – С. 119-130.
24. Флоринский М.Ф. Кризис государственного управления в России в годы первой мировой войны: Совет министров в 1914 – 1917 гг. – Л.: ЛГУ, 1988. – 208 с.
25. Флоринский М.Ф. Самодержавие и проблема единства государственного управления в годы Первой мировой войны. Диссертация на соискание уч. степени д.и.н. – Л., 1990. – 415 с.
26. Хасегава Ц. Февральская революция: консенсус исследователей? // 1917 год в истории России и мира. Февральская революция: от новых источников к новому осмыслению. – М.: ИРИРАН, 1998. – С. 95-108.
27. Аврех А.Я. Царизм накануне свержения. – М.: Наука, 1989. – 256 с.
28. Миронов Б. Униженные и оскорбленные: «Кризис самодержавия» – миф, придуманный большевиками // Родина. – 2006. – №1. – С. 12-17.
29. 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. 6-8.
30. Любичанковский С.В. Губернское правление как орган административной юстиции (на материалах Урала 1907-1917 гг.) // История государства и права. – 2005. – №7. – С. 12-15.
31. Любичанковский С.В. Губернские администрации Российской империи в оценке сенаторских ревизий начала XX в. // Клио. Журнал для ученых. – 2005. – №3. – С. 125-131.
32. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1535. Оп. 1. Д. 1. Л. 312 об.