

ИСТОРИЯ СОЦИОЛОГИИ

И.А. ГОЛОСЕНКО

ТРИ ТОЛКОВАНИЯ ФЕНОМЕНА БЮРОКРАТИИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ СОЦИОЛОГИИ РОССИИ

На начальство следует смотреть весело и почтительно
Из старинных административных заветов

Обратимся к этимологии слова «бюрократия». Римским легионерам за счет казны шились плащи из плотного, грубого сукна, окрашенного в мужественный красный цвет. Постепенно латинским словом *burrus* (красный) стали вообще именовать этот тип ткани. В новое время аппликации из подобного же материала широко использовались для украшения мебели разных видов — карточных, бильярдных и письменных столов, стульев, кроватей и книжных шкафов. Французские мебельщики изобрели небольшой письменный столик с модными матерчатыми вставками, предназначенный для дам высшего света, и придумали для него более изящное словечко — *bureau*, в котором солдатская крепость старого термина *burrus* явно сглаживалась. Становление абсолютизма, как точно подметил еще А. де Токвиль, повсеместно сопровождалось бурным ростом числа государственных канцелярий и их служащих. При Людовике XIV их общее количество значительно превышало число офицеров, и удельный вес канцелярий в управлении всеми общественными делами стремительно рос, подчас вызывая глухое недовольство всех сословий. Подражая высшим классам, мир канцелярий и присутственных мест стал повсеместно использовать матерчатые покрытия столов. У начальства они были красного цвета, у среднего звена — зеленого, у черно-рабочих канцелярии — серого, так что по этой цветовой символике сразу можно было определить статус служащих. В конце XVIII в. в среде физиократов к слову «бюро» прибавили весьма употребительное греческое слово «кратия»; так появилось словечко «бюрократия», то есть правление, господство канцелярий. Традиция приписывает авторство политэконому

Голосенко Игорь Анатольевич (1938—2002) — доктор философских наук, профессор, заведующий сектором Социологического института РАН.

В. де Карнапу (хотя иногда предлагаются и другие кандидатуры). Изобретение пришлось по душе общественному мнению, которое использовало термин с негативным оттенком.

Русские войска, войдя в 1814 г. во Францию, подарили Парижу термин «бистро», но захватили с собою местный термин «бюрократия», который сразу же вступил в конфронтацию с отечественным термином «чиновничество», возникшим в начале XIX в. У многих дефиниций с, казалось бы, интуитивно понятным, установившимся значением часто оказываются зыбкие смысловые границы. Так словечко «чиновник» на церковнославянском языке означало не человека, а свод правил богослужения. Светское использование этого термина, а также производного от него термина «чиновничество», применяемого для «обозначения всей гражданско-служащей корпорации», сложилось в первые годы правления Александра I в кругах, близких к реформатору той поры М. Сперанскому. Но, как отмечали позднее разные исследователи, корень в обоих словах был один, а именно — чин, то есть чинящий «дело и порядок». Иными словами, предполагалось, что слово «чиновник» должно было означать «и деятеля, и упорядочника», администратора и законника [1, № 1, с. 3]. Однако в языковой практике опять произошел сбой, в первую очередь благодаря появлению западного термина «бюрократия». Вследствие этого в России XIX — начала XX вв. понятия «бюрократия» и «бюрократизм» стали употребляться в самых разных и несовпадающих смыслах. Любопытно, что некоторые из них порой воскресают на страницах статей и книг современных исследователей. Существует несколько основных толкований феномена бюрократии, среди которых в методологическом плане выделяются две категории — оценочная и безоценочная.

Оценочный подход, в свою очередь, имеет две разновидности, сыгравшие неодинаковую роль в становлении нашей социологии бюрократизма.

1. Анализ художественной и научной литературы пореформенного времени демонстрирует первое оценочное использование понятия, при котором под бюрократами понимались только высшие чины администрации. Мол, надменно-умный и холодный сановник Каренин — бюрократ, а вот смиренный, недалекий и по-человечески трогательный Акакий Акакиевич — лишь... чиновник. Научное значение этого толкования было ничтожно малым и сводилось только к пропаганде и легализации иноземного термина. Скорее всего, эта трактовка имела идеологическую нагрузку. С одной стороны, она давала выход плебейской гордости «униженных и оскорбленных», в среде которых такое толкование имело самое широкое хождение. Это умонастроение позднее хорошо передал В.А. Гиляровский, рифмовавший: «В России две напасти, внизу власть тьмы,верху тьма власти». С другой стороны, к нему прибегали и представители иных, иногда даже правящих сословий, особенно во время инспирируемых ими кампаний пресловутой «борьбы с бюрократизмом». Исследователи насчитали в русском обществе XIX в. две крупные волны подобной борьбы. Первый поход был связан с реформами «красного бюрократа» М. Сперанского (отметим мимоходом, что одним из его друзей и единомышленников был предок нашего крупного реформатора П.А. Столыпина). Сперанский настаивал на введении образовательного ценза для государственных служащих, поощрении вхождения в

их состав лиц с гимназическим и университетским образованием, он убедил Александра I ввести «литерную систему» управления в виде единой вертикальной министерской власти, потеснив старую патриархально-барскую губернаторскую власть. Сперанский составил план преобразования центрального и областного управления, намереваясь осуществить «народное представительство и широкое проведение выборного элемента в местном управлении»¹. Второй поход был связан с подготовкой «бюрократией» освободительной реформы 1861 г. «Оба раза лозунг борьбы против бюрократии, — отмечал один из исследователей отечественного бюрократизма М. Александров, — был лозунгом наиболее отсталой, крепостнической части дворянства». С конца XIX в. этот лозунг начинает эксплуатировать демократия всех оттенков, «что не мешает ему оставаться обноском с господского плеча» [2, с. 109]. Логика всевозможных борцов против бюрократии была предельно прямолинейной: так как бюрократы — это вершина административной пирамиды, стремящейся в целях самосохранения к жесткой централизации, то ей необходимо противопоставить децентрализацию; при этом особо не объяснялось, что последняя из себя конкретно представляет и как она будет работать.

М.Е. Салтыков-Щедрин проявил в этом вопросе завидную проницательность. Еще в 1861 г. он язвительно отвечал дворянину-крепостнику А. Ржевскому, который несколько раз в печати назвал его бюрократом: «Известно мне, что в глазах Собакевичей и Маниловых это ужасно ругательное слово... Слушать, как рассуждают эти господа о централизации и бюрократии, бывает поистине уморительно. Один доказывает, что децентрализация... в том состоит, чтобы водку во всякое время пить. “Что такое бюрократ?” — спрашивает Межуев. “А вот, брат, — объясняет Ноздрев, — хочу я, например, теперь водку выпить — он тут, бюрократ: стой, говорит, водку велено пить в двенадцать часов, а не теперь...” Меня, однако ж, это слово отнюдь не пугает... оно выражает собою принцип, которого участие в жизненных отправлениях государства столь же необходимо, как участие земства» [3, с. 63].

2. Другое оценочное использование понятия «бюрократия» было гораздо сложнее предыдущего и более успешно использовалось отечественными социологами. Здесь акцент смещался от статусного положения в административной иерархии (верхи — низы) на качество управления (функциональное — дисфункциональное) с помощью производного термина «бюрократизм», который трактовался как особый стиль управления. Термины «бюрократия» и «бюрократизм» использовались для обозначения исключительно злоупотреблений и дурных свойств администрации, с которыми, как писал в 1881 г. К.Д. Кавелин, общественности необходимо всячески бороться [4]. В таком же духе стали понимать термин фельетонисты, карикатуристы и пуб-

¹ Его планы остались на бумаге, широкая публика смогла с ними познакомиться только после революции 1905 г.; сам реформатор был в 1812 г. удален крепостниками от двора. См.: Сперанский М.М. План государственного преобразования 1809 г. СПб.: Русская мысль, 1905.

лицисты в массовой печати². Концептуально отчетливее всех эту трактовку реализовал И. Ольшевский в своем обширном трактате «Бюрократия», разделив всех чиновников на два типа: «чиновник-бюрократ» и «чиновник-гражданин». Первый тип был олицетворением ряда служебных пороков — канцелярщины, рутины делопроизводства, формализма, отписок, высокомерной должностной манеры общения с просителями и нижестоящими служащими и т. п. Противоположный тип чиновника, лишенный этих отвратительных черт, был откровенным административным ангелом [5, гл. VI].

Б. Бразоленко излагает похожие идеи; он награждает бюрократов рядом негативных черт: «отчужденностью от жизни, господством рутины и сухого формализма, неоправданной централизацией власти и подавлением всякой самостоятельности в обществе и возможности контроля со стороны» [6, с. 15]. Иными словами, мир параграфов, в котором живет бюрократ, состоит из указов, законов, регламентаций, положений, установлений, дополнений и т. п. Этот своеобразный мир идей Платона так же далек от реальности, как и платоновский, так что бюрократ в силу своей профессии является, вероятно, правомерным платоником. В научной литературе описывались негативные стороны деятельности аппарата; эти сведения просачивались в массовую печать и укрепляли коллективные установки разных кругов, считавших, что чиновничество — какая-то враждебная народу сила. В докладной записке «О прошлом и настоящем русской администрации», написанной умнейшим чиновником Э. Берендсом в 1904 г. министру внутренних дел В.К. Плеве, указывалось, что отечественную историю сопровождает огорчительное обстоятельство: незатухающее недовольство государственной властью, постоянные нарекания в адрес чиновничества в связи с отсутствием честности и должной законности в ее деятельности [7, с. 7–8]. Что же реально являл собою этот «злой демон» российской истории? Да и стоит ли вообще демонизировать плохие и хорошие, случайные и необходимые черты бюрократии как специфической социальной группы, занимающей свое место в системе разделения общественного труда? Что вообще представляет собою чиновничество с социологической точки зрения? Ответы на эти вопросы попыталась дать особая разновидность «организационной» трактовки феномена бюрократии. Среди ее представителей выделялся своей критической обстоятельностью М. Александров, считавший бюрократизм специфической формой организации человеческой деятельности и вовлеченных в нее групп населения. Антибюрократическая форма организации отличается коллегиальностью, выборностью, гласностью, самостоятельностью, разумной децентрализацией и подконтрольностью. Бюрократическая форма построена на прямо

² Среди различных сюжетов дореволюционных юмористических журналов («Развлечение», «Будильник», «Стрекоза», «Шут» и др.) — эмансипация, национальный вопрос, моды, воспитание и семейная жизнь и т. п. — проблемы бюрократии занимали постоянное место. Причем бюрократы изображались с неким налетом дегенеративности, как больные, психически ущербные люди. Впрочем, А. Герцен в «Докторе Крупове» объявил бюрократов людьми с умственными расстройствами, а современный американский социолог В. Томпсон пишет о «бюропатологии».

противоположных принципах, и в этом отношении она — «сколок с организации военной» [2, с. 106]. Если нам говорят, разъяснял свою позицию Александров, что «такой-то страной в такое-то время правила или правит бюрократия, то это значит, что нам ничего не говорят». Точнее, говорят только о форме организации какого-то «неизвестного класса», ведь управление любого класса — рабовладельческого, земледельческого, буржуазии или пролетариата — может быть организовано по бюрократическому типу [2, с. 96].

Другие сторонники «организационной» трактовки шли еще дальше и применяли ее к любой форме коллективной человеческой деятельности, и не только классов, а самых разнообразных социальных групп. В нашей дореволюционной литературе встречаются работы о финансовой, производственной, военной, преподавательской и врачебной деятельности бюрократического толка. Сошлемся в качестве иллюстрации на одну из них. Сибирский врач Н. Вигдорчик в своих «Очерках бюрократической медицины» сравнивал небюрократическую организацию самоуправляющейся земской медицины в Европейской России с централизованной, государственной организацией врачебного дела в Сибири. Дотошное сопоставление было не в пользу последней. Бюрократическая организация медицинского дела предполагала мелочную отчетность по годовым сметным назначениям, приходящим из канцелярий. В отчет включались самые разнообразные сведения о том, сколько раз в день необходимо топить печи и зажигать лампы, сколько использовать белья, лекарств и пищи, сколько планировать больных «тяжелых и лёгких», как будто все это зависело от канцелярских предписаний, а не от стихии рыночных цен, сезонных колебаний погоды и эпидемий. «Человеку, незнакомому с духом российской бюрократии, могло бы показаться, что при такой строгой отчетности, при такой скрупулезной регламентации уже невозможны никакие упущения... Ещё бы, если каждый шаг записывается и затем проверяется высшим начальством! Но в том-то и секрет бюрократической системы, что она представляет одну сплошную комедию, где все с серьезным видом друг друга обманывают» [8, с. 24–25]. Врача в бюрократической системе здравоохранения вы чаще встретите с пером в руках, чем со стетоскопом или скальпелем, вычисление им цифр для отчета берется с потолка. При «организационном» подходе, конечно, предполагается, что медики все же остаются врачами, а не чиновниками в белых халатах, в отличие от «смотрителя» больницы, в руках которого сосредоточена вся ее хозяйственная часть. «Смотритель, — объяснял Вигдорчик, обобщая личный опыт многолетних наблюдений, — является точным блюстителем законов и правил, но не забывающим заботиться о полноте собственного кармана. «До больших, до их удобств, вообще говоря, до сути дела ему очень мало забот» [8, с. 21–22].

Как следует оценить подобную трактовку феномена бюрократии? В целом в социологии разных стран XIX в. дуалистическая типология (вспомним «военно-феодалное и мирно-индустриальное общество» Г. Спенсера, «организационную и механическую солидарность» Э. Дюркгейма, «общину и общество» Ф. Тенниса и многие другие) применялась широко и прилагалась ко многим явлениям. Были в ней удачные находки, были просчеты и упрощения. Такие же плюсы и минусы обнаруживаются в оценочной типологии

«чиновник-бюрократ» и «чиновник-гражданин». Начнем с плюсов, так как они лучше фиксируют динамику социологии чиновничества, ее явные достижения по сравнению с более ранними стадиями.

Плюс первый. У русского человека была какая-то инстинктивная вражда либо боязнь и равнодушие к власти. Даже словечко «чиновник» всегда произносилось с каким-то неуловимым презрением и даже осуждением. Описание мира чиновников в «Мертвых душах» — квинтэссенция этого презрения. Такое недоброжелательство не могло быть абсолютно справедливым. Подобные вредные установки надо было ломать, поэтому в недрах этого подхода стали появляться очерки, героями которых становился «чиновник-гражданин», то есть честный и дельный администратор типа М. Сперанского, М. Салтыкова-Щедрина, П. Валюева, Н. Бунге, позднее Ю. Витте, П. Столыпина и других.

Второй очевидный плюс. Стала накапливаться информация о «должностном паразитизме» (К. Тахтарев), то есть о дефектах русской бюрократии: волоките, «спихотехнике», чрезмерной централизации, нарушении координационных связей между разными ведомствами и ветвями власти (министерствами и губернаторами, столичными и провинциальными чиновниками и т. п.), взяточничестве. Литература такого толка была обширной, и она не потеряла своего информационного значения до сих пор. Чего стоят советы опытного чиновника у А. Зарудного, даваемые младшему собрату, поступающему на службу: просителей выслушивать терпеливо, но отвечать им в самых неопределенных выражениях: дело ваше рассматривается, дано предложение, послан запрос; «пусть незнакомо будет для вас сострадание к несчастному»; «берите сторону сильного и прослывете правдивым человеком»; «никогда не делайте того, что нужно делать, а делайте то, что желает высшее начальство»; «никогда не говорите определенно: на основании такого-то закона, говорите неопределенно: на законном основании» [9, с. 543–546].

Третий плюс — стремление к улучшению работы чиновников, превращение их из «чиновников-бюрократов» в чиновников, руководствующихся на службе гражданским чувством долга. Меры, предлагаемые российскими социологами той поры, таковы: расширение самостоятельности населения, контроль над деятельностью чиновников через печать, воспитание того, что М.Е. Салтыков-Щедрин называл «моралью» чиновника, то есть постоянной готовности нравственно соответствовать занимаемому посту. Вполне законен вопрос: да разве возможно такое воспитание? Однако напомним опыт Царскосельского лицея: те из его воспитанников, кто пошел в административную деятельность, как раз и стали чиновниками такого идеального типа.

Но у второй оценочной позиции были и серьезные просчеты, она породила терминологическую путаницу, ибо разводила понятия «администрация», «чиновничество», «бюрократия» и очень статично трактовала дихотомию «чиновник-бюрократ» и «чиновник-гражданин». Откуда берется «чиновник-бюрократ»? Очевидно, с этим качеством не рождаются, бюрократы становятся. Может быть, в природе самой власти и управления от ее имени лежит некий рок, превращающий людей, вошедших в нее, в психологически негодный материал? Именно так считали некоторые социальные

философы, писавшие о власти — С. Франк, В. Розанов, Н. Бердяев, Ф. Степун и другие. Резче всех эту мысль выразил Н. Бердяев, критикуя «мистицизм власти» К. Леонтьева: власть и повиновение ей — «самые грязные, самые подлые слова, какие только существуют на человеческом языке...» «Как это тонкий эстетик К. Леонтьев не чувствовал дурного запаха не только насильственной государственности, но и всякой государственности, всегда ведь уродливой, всегда замаранной грязью. О нашей византийско-татарской государственности и говорить нечего...» [10, с. 322, 325].

З. И, наконец, последняя в дореволюционной России и наиболее содержательная трактовка термина «бюрократия» и самого явления, стоящего за ним, была близка к современным безоценочным позициям. Она разрабатывалась большой группой социологов — В. Мачинским, Е. Карновичем, Н. Рожковым, Н. Рубакиным и другими, работы которых существенно обогатили российскую социологию бюрократии. Их понимание проблемы опиралось на две посылки. Во-первых, термины «администратор», «чиновник» и «бюрократ» стали рассматриваться как синонимы, или как различные вербальные этикетки, которые обозначали одних и тех же агентов общественной власти. Поэтому их оценочное противопоставление объявлялось недоразумением. Во-вторых, в противовес разоблачению реальных и надуманных пороков «бюрократизма вообще» было справедливо признано, что реальная работа чиновника или бюрократа может быть как эффективной (и посему полезной и желанной обществу), так и мало или вообще неэффективной (что следует исправлять).

Именно неэффективную работу аппарата управления и стали незаслуженно называть «бюрократизмом». Привязка этого термина к плохой работе управленца — вещь весьма условная, ибо есть бюрократы, работающие крайне эффективно. Чаще всего за этим пугающим всех термином, если говорить о реальной управленческой деятельности, стоят некомпетентность, головотяпство и простая человеческая глупость, которые обнаруживаются в любой профессиональной деятельности, хотя для их обозначения сходным образом созданные термины, естественно, не используются. Только представьте себе такие обозначения дурной профессиональной деятельности, как «токаризм, адвокатизм, учительизм, шоферизм, поваризм» и т. п. Любой скажет — вздор! А как же быть с бюрократизмом? Так и кажется, что плачет по этой ненужной сущности «бритва Оккама».

В.В. Розанов, которого очень интересовали проблемы чиновничества, прямо утверждал: «Россию сколотили, сбили и выкрасили чиновники», это дом, построенный ими по их вкусу, вдохновению, а иногда и по бездуховности». Сопоставим это суждение с мнением Е. Тарле, не склонного к преувеличениям. В рецензии на книгу Е. Карновича (Научное слово. 1897. № 2) он писал: «У нас бюрократия, как известно, играла всегда... крупнейшую историческую роль. Чиновник являлся, в глазах правительства и населения, единственным очевидным *faiseur d'histoire*³; он приказывал, наказывал, награждал, вязал и решал, словом, он делал историю». Поэтому сама по себе управленческая работа чиновника или бюрократа, конечно, является

³ Подготовитель истории (фр.).

необходимой, и общественности следует проводить не очередную пустопорожнюю кампанию «борьбы с бюрократизмом», а создавать условия для должного функционирования аппарата управления. Упомянутый выше один из самых серьёзных исследователей истории российской бюрократии Е.П. Карнович трезво заметил на сей счет: «Чиновники как агенты правительственной власти составляют всюду особую, значительную силу, уничтожение которой невозможно, и весь вопрос о значении чиновничества может сводиться только к соразмерности этого рода силы с потребностями страны и финансовыми средствами, которыми можно вознаградить представителей администрации, а также в степени их влияния... на интересы всего народа» [1, № 1, с. 4].

Наши социологизирующие правоведы (А. Градовский, его ученик Н. Коркунов и другие) под государственной службой понимали публично-правовое отношение, основанное на подчинении наёмных служащих и их деятельности, совершаемой от лица верховной власти, целям самого государства. Подобный вид социальных отношений встречается в самых разных секторах общественной жизни — на промышленном предприятии и в культурных организациях (театре, библиотеке, музее), в школе любых уровней, банке, больнице и т. п. И везде на этом поприще государственной службы обнаруживается весьма примечательная структурообразующая роль одной части служащих, а именно — администраторов, чиновников, бюрократов. При такой трактовке проблемы возникли серьезные вопросы. Можно ли все чиновничество рассматривать в целом как самостоятельную, реальную, а не номинальную группу, или, как тогда предпочитали выражаться, как особый «класс»?⁴ Каковы расслоения её и тенденции количественного роста, есть ли в ней внутренние конфликты или царит солидарность? Каковы отношения с другими группами и классами? Сторонники безоценочного подхода попытались ответить на эти вопросы, и в итоге получилась выразительная аутентичная картина.

Впрочем, следует начать с другого вопроса: каков онтологический объект их анализа? Дело в том, что российское чиновничество было сложно дифференцировано. Во-первых, — на служащих в государственных, частных или общественно-самодеятельных (вроде земства) и церковных канцелярий. И хотя они исполняли подчас тождественные служебные роли и функции, их социальное положение не всегда было идентичным. Так, получение выгодного места на государственной службе было связано с протекцией, взяткой или долгой изматывающей службой, а на частном предприятии — с личной инициативой, предприимчивостью, новаторством; материальное обеспечение чиновников этого вида, особенно нижнего и среднего звена, было выше, чем у бюджетников. Во-вторых, самих государственных служащих делили

⁴ К термину «класс» в данном случае придирается не стоит, в те времена и интеллигенцию пытались рассматривать как самостоятельный класс, существующий наряду с другими общественными классами. Обоснование этой позиции, предпринятое Е. Лозинским в работе «Что же такое, наконец, интеллигенция. Критико-социологический очерк» (1907), породило много откликов в русской печати — хвалебных и критических.

по следующему параметру — военная и гражданская служба. Имело место некоторое противостояние и конкуренция этих видов служб. Гражданская служба в сословном обществе считалась менее достойной и престижной, чем военная. Сам Петр I в этом был искренне убежден. И только с начала XIX в. тяготы военной службы стали пугать дворянских недорослей, и они, особенно те, кто имел высокие связи, начали дрейфовать в сторону гражданской службы. Наши гражданские чиновники, тем не менее, стремились подражать военным, их мундирам, шпагам, эполетам, дисциплине и даже званиям — в итоге появились гражданские капитаны, майоры и генералы. Последних особенно много было в Петербурге [1, № 1, с. 7]. Кроме того, военные, получившие увечье в боях или выведенные в отставку (даже из-за недостойного для офицера поведения), часто поступали на гражданскую службу, внося в неё дух и принципы военного подчинения и управления. Николай I с его культом военной дисциплины и мундиров многие гражданские ведомства и министерства искусственно «поставил на военную ногу», считая чиновничество «гражданской правительственной армией» [1, № 10, с. 7–8; № 11, с. 3]. Покрой мундиров гражданских чиновников вплоть до 1913 г. сохранял военный стиль.

Все перечисленные выше подразделения чиновничества были охвачены социологическим анализом не в одинаковой мере. По церковной бюрократии специальных исследований у нас почти не было, по военной бюрократии были, но не очень много. Подавляющая доля научной литературы приходится как раз на исследования гражданских государственных чиновников. С этими данными мы и будем иметь дело, ибо, как говаривал незабвенный чиновник «Пробирной палаты» К. Прутков, «истину познаешь только на государственной службе».

Прежде всего, было обращено внимание на социальную гетерогенность чиновничества, количественный рост которого (за вторую половину XIX в. эта группа увеличила свой состав приблизительно в двадцать раз) ни одно сословие и класс автономно от других удовлетворить уже не могло. Сложилась ситуация, писал один из социологов, когда «член всякого класса может, при известных условиях, вступить в ряды бюрократии, при этом он теряет свое прежнее классовое естество» и становится частью какой-то надклассовой чиновничьей группы [11, с. 93–94]. А что привлекало в ряды этой группы? Изучая историю чиновничества в России, В. Евреинов выяснил, что весьма долгое время (по крайней мере, с Екатерины II) чиновничья служба давала обширные преимущества сравнительно с прочими частными и общественными профессиями и занятиями — стабильные оклады, премии и пенсии, чины и ордена, после достижения определенного ранга — дворянство. В судьбе российского чиновничества это был, с социологической точки зрения, важный момент. Стало ясно, что карьера чиновника предполагала возможность вертикальной социальной мобильности и вхождения в привилегированные группы и даже в правящий класс в виде почетного гражданства, личного и потомственного дворянства. «Неминуемым последствием всего этого, и помимо чиновничества, был чрезмерный наплыв служащих по гражданскому ведомству, причем целые поколения, преимущественно не из дворян, посвящали себя всецело гражданской службе, видя в ней идеал сво-

их желаний и стремлений, действительно, образовали из себя особый заколдованный класс, чуждый совершенно прочим слоям населения и имевший, отчасти имеющий и ныне, самые превратные взгляды на гражданскую службу, в ущерб последней...» [12, с. 57]. Этот «класс» обладал собственной статусной иерархией, корпоративной социальной психологией, средствами групповой защиты и идентификации (чего стоили одни мундиры и чины). Социальный вес этого «класса» постоянно рос, со второй половины XIX в. Россия, по мнению Ключевского, уже точно управлялась не аристократией, а «бюрократией, то есть лишенной всякого социального облика кучкой физических лиц разнообразного происхождения, объединенных только чиновничеством» [13, с. 92]. Это суждение нашего знаменитого историка не кажется безупречным. Конечно, социальная гетерогенность российского чиновничества — исторический факт. Но почему группа с таким происхождением и каналами наполнения в итоге лишена «всякого социального облика»? Облик как раз был, и очень специфический.

Далее, чиновничество — важная интегральная составляющая деятельности чиновничества, как и любая система наград в жизни других социальных групп, но табель о рангах был принят в 1722 г., причем же тут вторая половина XIX в.?

Наиболее развернутая трактовка бюрократии как самостоятельного общественного «класса» была предпринята В. Ивановским, который справедливо считал, что администрация существует с древнейших времен, то есть с момента появления первых форм государственной власти. Своих чиновников или бюрократов имели уже древнейшие цивилизации — Китай, Индия, Египет, Персия, Греция, Рим и Византия. Но исторически процесс возникновения современной бюрократии как самостоятельного общественного явления и «класса» совпал с созданием новых крупных исторических единиц — национальных государств в Европе, то есть с XVI в. Абсолютизм нуждался в массе администраторов, занимающихся особым видом управленческого труда, регулируемого правом, и своей деятельностью осуществляющих централизованные государственные интересы. Аппарат рос очень быстро, его работа постоянно и сложно дифференцировалась, монополия дворянства на его наполнение постепенно исчезла, кроме того, дворяне часто не хотели заниматься, как им казалось, второстепенной работой. И тогда в аппарат пошли городские слои, государственная служба стала считаться особой и престижной профессией; с той поры носители её объективно объединяются в самостоятельный «класс» [11, с. 4–5]. От всех других социальных слоев и групп, общественных классов и сословий бюрократия, по Ивановскому, отличалась рядом специфических черт: тесной связью с организацией правительственной власти в обществе, четкими иерархически построенными социальными ролями, закрепляемыми рангами (в социологическом смысле чиновничий «ранг» близок к современному научному понятию «статус»), единообразным толкованием административных норм, разбегающихся от центра во всех направлениях бюрократического организма, стройностью целого и подвижностью частей, внутренней планомерностью деятельности, быстрым количественным ростом состава, даже в условиях социальных кризисов, и особой групповой психологией [11, с. 7–15].

Явно ценным в этой интерпретации является то, что, во-первых, исследователи обратили внимание на выработку в среде бюрократии особого типа личности, сочетающего в разных комбинациях и степени как положительные (дисциплинированность, трудолюбие, стремление к порядку), так и отрицательные свойства (психологическую инертность, боязнь нововведений, культ вышестоящего начальства). Самый колоритный из российских бюрократов начала XIX в. градоначальник Москвы граф Ф.В. Ростопчин считал, что «уважение к начальству», которое практикует в своем бытии чиновничество, составляет одну из сущностей «истинно русского духа». Во-вторых, исследователей заинтересовал процесс возникновения целостного бюрократического механизма, а также его отличие в этом плане от других социальных организаций — профсоюза, университета, промышленного синдиката и т. п. При взгляде на чиновничество в целом, отмечал М. Батырев в своем исследовании «Что такое бюрократия?», невольно задумываешься, как могут столь разные по своему происхождению, положению, образу жизни элементы сливаться в один стройно действующий механизм? И ответил: причина единства в том, что чиновничество есть яркая иллюстрация группы по интересам, «материальные интересы всех чиновников совпадают». Все одинаково заинтересованы в сохранении социального «статус-кво», так как для одного он является единственным источником существования и выживания, а для других — могущественным средством удержания в своих руках политической силы и общественной власти [14, с. 2–4].

Некоторые социологи, как правило, промарксистского толка (М. Александров, В. Мачинский) выступили против трактовки бюрократии как «самостоятельного класса», резонно указывая на принципиальную слабость сторонников этой позиции — неумение сколько-нибудь удовлетворительно решить вопрос о границах этой «самостоятельности». При всей «самостоятельности» главное в её деятельности — обслуживание экономически и политически господствующих общественных классов [2, с. 93–94; 15, с. 19–23]. Оставив в стороне этот справедливый упрек, укажем на те важные в научном отношении характеристики бюрократии, которые, тем не менее, были выявлены безоценочным подходом в целом. Это, прежде всего, стратификация и количественный состав российского чиновничества, далее — каналы пополнения и механизмы воспроизводства данной социальной группы (социальное тестирование, селекция и отбор), система наказаний и поощрений, характер внутригрупповых отношений (конфликты и сплоченность) и межгрупповых отношений (антагонизмы, равнодушие, солидарность).

Стратификация чиновничества изучалась по ряду критериев: размеры и формы доходов, политическая ориентация, образование и вид ранга (чины). По этим критериям российское чиновничество начала века делилось на три слоя — низший, средний и высший. Каждый из критериев подробно описывался и оснащался статистическими данными. Были очень добротные исследования по высшим эшелонам чиновничьей пирамиды — губернаторской власти (Н. Блинов) и министерской власти (А. Алексеев, А. Жилин), истории их возникновения в России, внутренней конфронтации и сосуществования.

В массовой печати неоднократно приводились разные цифры состава чиновничества, расхождение между некоторыми составляло несколько сот тысяч. Более точный подсчет провел Н. Рубакин в 1910–1912 гг. в серии работ — «Много ли в России чиновников», «К статистике русского чиновничества» и других. Опираясь на ряд официальных источников, он сделал вывод — в самом конце XIX в. в составе нашего чиновничества было 435818 человек, из них мужчин — 397736 и женщин — 38082 [16, с. 116]. Далее он измерил насыщение чиновниками различных регионов империи и обнаружил, что в западных районах один чиновник приходился приблизительно на 87 человек, в Европейской России — на 143, на Кавказе — на 312, а в Сибири — на еще большее количество населения. Естественно, высший слой бюрократии располагался в обеих столицах и больших губернских городах; с уменьшением количества городов редели ряды чиновничества.

Выяснилось, что бюрократия носила характер открытой системы в пополнении её низшего и среднего слоя и почти кастово-замкнутой — у высшего слоя. Самый обширный низший слой в основном рекрутировался из мещанства и мелкой буржуазии. Журнал рядового российского чиновничества «Спутник чиновника» (1911–1914 гг.) собрал богатейший анкетный материал, рисующий положение низов служилого люда [17, с. 131–132]. Средняя прослойка чиновничества пополнялась в основном выходцами из интеллигенции, культурных слоев буржуазии и обедневшего помещного дворянства, которое перебиралось в города. Большинство из них получало образование в гимназиях и реже — в университетах. Они мучительно переживали третирование со стороны общества, к чему низы были в целом достаточно индифферентны.

Для высшего слоя чиновничества, в отличие от двух предыдущих, жалование — не единственный и даже далеко не главный источник доходов, и поэтому служба — средство для достижения совершенно иных целей, чем просто выживание, а именно — для приобщения к общественной власти в интересах крупного землевладения и торгово-промышленного капитала [14, с. 5–9]. Но даже если взять только одно жалование, то расхождения в оплате труда высших и низших слоев российского чиновничества были самыми большими в мире — десятки тысяч рублей в год у первых и меньше сотни рублей у вторых [1. № 4, с. 1–2].

Для становления отечественной корпорации чиновничества XIX век является весьма знаменательным, ибо в середине его было сформулировано «административное право» чиновничества. На основании «Устава о службе гражданской» (третий том «Свода законов Российской империи»), принятого в 1857 г., были расписаны все служебные обязанности чиновников, порядок поступления на службу и увольнения с неё, производство в чины, награды, пенсии, мундиры и некоторые привилегии этой профессии. Но в «служебном», или «административном» праве чиновников были серьёзные изъяны, в частности, пресловутый «третий пункт», или официально — статья 788 «Устава...», которая гласила: «Чиновников, кои по убеждению начальства неспособны к исполнению возложенных на них должностей... представляется уволить по своему усмотрению...» Начальство могло не объяснять причину увольнения, пострадавший получал «волчий билет» и лишался права на

пенсию [18, с. 136–137]⁵. Следующая, 789 статья устава уточняла, что уволенные чиновники не имеют права жаловаться, обращаться ни в суд, ни в Сенат, ни тем более в канцелярию Его Императорского Величества, где их жалобы просто не будут «приниматься к рассмотрению». «Третий пункт» заставлял чиновников видеть в лице собственного начальства власть, стоящую как бы выше закона, и принуждал к боязливому повиновению всем, даже иногда незаконным предписаниям его. Коллективные жалобы русским чиновникам запрещались категорически (как форма групповой солидарности и протеста), как и анонимные, последние просто уничтожались без просмотра, поэтому и писать их было бесполезно. Если чиновник считал необходимым сообщить о неправильных действиях должностных лиц, то он обязан был сделать это «установленным порядком, то есть при личном докладе начальнику». А если он хотел писать о нем самом? Короче, чиновник в самой иерархии оставался беззащитным, один на один с непосредственным начальником, вооруженным «третьим пунктом». Формально предполагалось, что эта статья распространяется на все этажи чиновничьей иерархии и как бы «выравнивает» их перед законом, усиливает служебную дисциплину. Однако специальные исследования этого вопроса показали, что увольнение по «третьему пункту» не представляло собою особенно частого явления среди высшего чиновничества. Зато одна только возможность его, как справедливо отмечал П. Алексеев, способствовала «установившемуся сервильизму среди чиновничества низшего» [18, с. 138]. Многократно различные правительственные комиссии, а позднее думские фракции предпринимали попытки отменить «третий пункт», как противоречащий современному правосознанию, но безрезультатно. «Узаконенный произвол», легший в основу служебного права чиновничества, упорно сохранялся до Февральской революции.

Несмотря на жесткую служебную дисциплину, которая обеспечивала относительную согласованность аппарата, внутренние конфликты время от времени находили себе место. Пик самых серьезных конфликтов падает на революцию 1905 г., когда чиновники многих министерств (низы и особенно наиболее сознательная средняя часть чиновничества) присоединились к антиправительственным акциям народа.

В обычной же жизни внутренние конфликты носили характер мелких стычек, иногда замаскированного саботажа некоторых решений начальства, подставки его под удар вышестоящего начальства. В печати неоднократно описывались такого рода протесты и антагонизмы, казусы, которые, благодаря умыслу подчинённых, случались с начальством разных уровней (вплоть до губернаторов и сенаторов). Причем сами подчинённые в награду за сделанное получали лишь один приз — злорадство. Вот один пример. Ещё Гер-

⁵ Кроме «третьего» был еще не менее скандальный «второй пункт», по которому ущемлялись права чиновников женского рода, были и этнические ограничения, так евреям (даже крещёным) запрещалось вступление в чиновничью корпорацию, что было отменено лишь после крушения самодержавия. Исключения делались только для тех, кто получил кандидатские и докторские ученые степени.

цен отмечал, что чиновник-чернорабочий пишет тысячу слов в день, а его начальник — одно слово в виде собственной подписи. При этом начальство, как говорится, не глядя «подмахивало» 22 бумаги. Этим часто пользовались канцелярские низы. Так, один крупный чиновник отослал екатеринославскому губернатору прошение, в котором утверждалось: «Нет таких преступлений, которых бы я не совершал: я и вор, и мошенник, и притеснитель. Взятки и вымогательства для меня самое обыкновенное дело... Мне внушили, что не я для государства, а маленькая часть его, вверенная моему попечению, — для меня, а потому я прилагаю все усилия, чтобы извлечь из этого для себя наибольшую пользу». Изумлённый губернатор вызвал «на ковёр» красноречивого самообличителя. Конечно, выяснилось, что он подписал и отправил бумаги, даже не заглянув в них [19, с. 32–33].

Русские историки, изучавшие народные бунты, обратили внимание на то, что первыми, кого восставшие убивали, захватив городские посады, были чиновники. Нечто похожее имело место в первую русскую революцию. С февраля 1905 г. по июнь 1907 г. от «террора снизу» погибли, были ранены и подверглись покушению несколько тысяч представителей власти. Из них только одних губернаторов — 83 человека. Постепенно факты террора по отношению к чиновникам потеряли сенсационность, и газеты по всей стране стали давать краткую информацию — фамилия, чин жертвы и место покушения без каких-либо подробностей. В печати назывались разные общие цифры, наиболее достоверные данные — 6512 жертв — были подобраны врачом Д. Жбанковым, интересовавшимся многими социологическими вопросами: смертной казнью, самоубийствами и т. п. По его же данным («Практический врач». СПб., 1907, т. VI). от «террора сверху» пострадало в шесть раз больше.

В заключение следует сказать, что появление безоценочного подхода позволило социологии бюрократизма прочно встать на ноги. Казалось, эмпирические исследования чиновничества будут продолжаться и расширяться, аналитическая обработка полученных данных будет успешно обогащать теорию. Но Октябрьская революция прервала намечающуюся эволюцию данной отрасли социологического знания.

Под влиянием работ В.И. Ленина и частично Л. Троцкого, придерживающихся второй оценочной позиции в трактовке бюрократии, модной в годы их молодости, произошел повальный переход советских исследователей на эту же позицию. Были ли вожди знакомы с работами, содержащими безоценочную трактовку бюрократии, сказать трудно, в их сочинениях нет ссылок на представителей этой позиции, хотя некоторые из них (например, В.Д. Мачинский) печатались в прессе, близкой к социал-демократическим кругам.

Административное устройство самодержавной России было чрезмерно громоздким и сложным. Когда в конце XIX в. было решено составить полный сборник сведений о внутреннем строении, правах и обязанностях административных учреждений и должностных лиц империи от Государственного Совета до сельского старосты, то унификация всего материала затянулась более чем на десять лет и в итоге вылилось в 1908 г. в три толстых тома общим объёмом более тысячи страниц [20]. Разрушение исполнительной части

этого аппарата началось с ликвидации губернаторства, существовавшего со времён Петра I, и министерств, введённых Александром I; обе разновидности старой власти были заменены наркоматами и главками в сочетании с вертикальным партийным управлением. В 1919–1922 гг. проводились анкетные исследования советского аппарата, в первую очередь, в Москве и Петрограде, исследованиями были охвачены сотни тысяч чиновников. Выяснилось, что огромная часть их перешла в советские органы из старых канцелярий, привнося в административную среду навыки и психологию прошлого. Были проведены довольно интересные эмпирические исследования по созданию НОТ канцелярий. Теоретических же основательных работ в 20-е годы было ничтожно мало. Следует отметить исследование Д. Магеровского «Государственная власть и государственный аппарат» (1924), которое было построено на критике старых дореволюционных теоретиков — Н. Коркунова, Л. Петражицкого, С. Франка, Б. Кистяковского; автор признавал ценными отдельные детали их вклада, в целом заслуживающего преодоления с марксистской позиции [21, с. 10–30]. А через три года выходит коллективный сборник статей «На борьбу с бюрократизмом», который окончательно канонизирует старый оценочный подход. В головной статье сборника С. Орджоникидзе писал о том, что все болезни бюрократии, на которые указывал Ленин, за десять лет, прошедших после революции, не только не преодолены, но даже усилились. Отсюда магистральная линия советской практики и науки — «борьба с бюрократизмом». Подбор и расстановка управленческих кадров становятся тщательнейшим образом охраняемым таинством. «Поэтому этот механизм, — как верно отмечал А. Сенин, — не мог быть предметом серьёзного изучения» [22, с. 178]. В таких условиях отечественная социология бюрократизма растеряла свои достижения и по вневременным причинам, сделав круг, вернулась к уже преодоленным позициям и положениям. Это возмрат означал паралич в эволюции дисциплины, на рубеже 20–30-х годов она вообще «почила в Бозе», а фельетонный пафос разоблачения и изгнания бюрократизма до сих пор царит в научной и массовой печати.

ЛИТЕРАТУРА

1. Карнович Е. Русское чиновничество в былое и настоящее время // Спутник чиновника. 1911. № 1–12.
2. Александров М. Государство, бюрократия и абсолютизм в истории России. СПб.: Тип. Б.М. Вульфа, 1910.
3. Салтыков-Щедрин М.Е. Полн. собр. соч. СПб.: Изд. А.Ф. Маркса, 1905. Т. I.
4. Кавелин К.Д. Бюрократия и общество // Кавелин К.Д. Собр. соч.: В 4-х тт. СПб.: Изд. Н. Глагольева, 1897. Т. 2.
5. Ольшевский. Бюрократия. М.: Изд. В.М. Сабанина, 1906. (Без авторских инициалов).
6. Бразоленко Б. Очерк развития бюрократии в России // Вестник знания. 1903. № 8.
7. Берендтс Э.Н. О прошлом и настоящем русской администрации. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1913.
8. Вигдорчик А. Заметки сибирского врача: Очерки бюрократической медицины. Нижний Новгород: Тип. т-ва тружеников печатного дела, 1905.

9. *Зарудный А.С.* Письмо опытного чиновника сороковых годов младшему собрату, поступающему на службу // Русская старина. 1899. № 12.
10. *Бердяев Н.А.* Sub specie aeternitatus. СПб.: Тип. М.С. Пирожкова, 1907.
11. *Ивановский В.В.* Бюрократия как самостоятельный общественный класс // Русская мысль. 1903. № 8.
12. *Евреинов В.А.* Гражданское чиновничество в России. Исторический очерк. СПб.: Тип. А.С. Суворина, 1887.
13. *Ключевский В.О.* Курс русской истории. М.: Изд. Московского ун-та, 1908. Ч. III.
14. *Батырев М.* Что такое бюрократия? М.: Народная мысль, 1906.
15. *Мачинский В.* Бюрократия с точки зрения социологии // Образование. 1906. № 5.
16. *Рубакин Н.А.* Россия в цифрах. СПб.: Изд-во «Вестник знания», 1912.
17. *Голосенко И.А.* Социальная идентификация рядового чиновничества в России начала XX века: Историко-социологический очерк // Журнал социологии и социальной антропологии. 2000. № 3.
18. *Алексеев П.* «Третий пункт» // Вестник права и нотариата. 1911. № 37–38.
19. По городам и весям: Жизнь чиновников // Спутник чиновника. 1913. № 3.
20. Правящая Россия. СПб.: Изд. кн. склада Н.И. Игнатъева, 1908. Ч. 1–III.
21. *Магеровский Д.А.* Государственная власть и государственный аппарат. М.: Новая Москва, 1924.
22. *Архипова Т.Г., Румянцева М.Ф., Сенин А.С.* История государственной службы в России XVIII—XX веков. М.: Рос. гуманитар. ун-т, 1999.