

«Светило русской бюрократии» против чиновников
(По материалам сибирской ревизии 1819–1822 гг.)

Вопросы коррумпированности власти всегда были достаточно болезненными для общества. Предание гласности фактов злоупотреблений во власти, с одной стороны, необходимо, но, с другой, – безусловно, бросает тень на авторитет самой власти. Надо сказать, что каждое государство на любом этапе строительства осуществляет (правда, с различной интенсивностью) антикоррупционную политику. Небольшой экскурс в историю борьбы с лихоимством и злоупотреблениями дает возможность ознакомиться с различными методами исцеления «болезней власти». Практика преодоления негативных проявлений в системе управления осуществлена при проведении ревизии в Сибири М.М. Сперанским.

Для преодоления взяточничества и лихоимства в царской России использовали «слово и дело» – доносы от населения, создание в государственных структурах специальных должностей – фискалов (замененных позднее на «око государево» – прокуратуру), чаще – эпизодическую смену чиновников. Провинившихся должностных лиц отдавали под суд. Доказанность вины подразумевала жесткий приговор. Так, в Москве по приказу Петра I был повешен первый сибирский губернатор, князь Матвей Гагарин. Однако подобные мероприятия, направленные против зарвавшихся чиновников, не могли ликвидировать проблему качества несения государственной службы.

Разработка системы кадрового отбора в России впервые осуществлена М.М. Сперанским, который главнейшим требованием к чиновнику считал наличие профессиональных знаний и определенного уровня образования. И еще, по мнению «светила русской бюрократии», должностное лицо во власти

будет качественно исполнять свои обязанности только при постоянно действующей системе надзора. Надо сказать, что Сперанский не делает различий между надзором и контролем. По его мнению, разнообразие форм надзора и контроля основано на их классификации на общий и местный, постоянный и временный, посредством протеста, осуществляемый прокурором и надзор посредством исправления, осуществляемый генерал-губернатором [1, с. 229].

Формирование профессионального слоя управленцев было необходимой составляющей реформ начала XIX века. С конца XVIII до середины XIX в. число государственных чиновников увеличилось более чем в 4 раза – с 15 тыс. до 61,5 тыс. человек. Если в конце XVIII в. один чиновник приходился на 2250 россиян, то в середине XIX в. – на 929 человек [2, с. 112].

Наряду с чиновничьим аппаратом, имеет место негативное проявление человеческого фактора во власти. Это выражается в волюнтаризме, мздоимстве, лихоимстве, коррупции. Возможность служебных злоупотреблений, получение дополнительного вознаграждения сверх казенною жалованья за исполнение служебных функций, вымогательство привилегий или вознаграждений за выполнение или невыполнение профессиональных обязанностей, воздействие на чиновников или чиновничество через подкуп, шантаж, обещание дополнительных привилегий, побочных доходов с целью осуществления служебных действий в интересах узких групп лиц – все это имело место в наличии в управленческой системе Российской империи.

Идеи, представленные на рассмотрение Александру I Сперанским в «Записке об устройстве судебных и правительственных учреждений в России», ориентировались на качественное изменение самой сути государственной власти. Основанная на разделении властей новая организация государства должна была опираться на «непременяемый закон». Под ним Сперанский подразумевал Закон, обладающий высшей юридической силой.

Введение министерств вместо системы коллегий существенно изменило характер ответственности должностных лиц и повлияло на всю систему сибирской администрации. Надо сказать, что здесь, в Сибири, это влияние было скорее негативным. Сразу выявилось несоответствие в новой системе государственного управления. Например, вследствие министерской реформы губернаторы находились в двойном подчинении. Назначаемые императором и подотчетные ему, они теперь являлись чиновниками Министерства внутренних дел и зависели от министра. А подчиненное губернатору губернское правление контролировалось Сенатом. Глава МВД давал указания только губернаторам, так как губернское правление было не в его компетенции. А Сенат часто не знал распоряжений министра и издавал иные по характеру распоряжения, предназначенные для губернского правления. Губернаторы и губернские правления напоминали Лебеда, Рака и Щуку в одной упряжке. Но здесь губернаторам приходили на помощь императорские Указы и инструкции. Чаще всего они заключались в предоставлении губернаторам дополнительных полномочий. Декларативно озвучивались требования управлять именем императора, а не от своего имени, «не простираť своей власти за пределы законов», «не обременять никого из чиновников... по своим собственным делам, отлучая от должности» и, самое главное, «пресекать лихоимство»[3].

Центральный государственный механизм не мог действовать слаженно, имея на окраинах Российской империи устаревшие управленческие структуры, сохранившие в себе элементы от воеводского управления, генерал-губернаторскую власть Петровской модели, органы городского управления Екатеринбургской эпохи и некоторые административные нововведения, произведенные Павлом I. Такая организационная «многоукладность» вкупе с особенностями той или иной национальной окраины не позволяла государственной власти осуществить эффективное управление повсеместно.

Именно такая диспропорция власти сложилась на колоссально огромной окраине, называемой Сибирской губернией. Сибирские просторы также способствовали управленческому кризису на окраине России. Взаимосвязь власти и пространства подчеркивает А.Б. Венгеров, приводя в качестве примера слова Екатерины II: «Столь великая империя, как Россия, погибла бы, если бы в ней установлен был иной образ, чем деспотия, потому что только она может с необходимой скоростью пособить в нуждах отдаленных губерний. Всякая же иная форма парализует своей волокитой деятельность, дающую жизнь». Под «волоkitой» понимается потеря управляемости, недостаточная коммуникативность, слабость исполнительной власти, когда происходит искажение, а то и затухание импульсов – указов, законов, постановлений, приказов, идущих из центра на места [4, с. 198]. И чем отдаленнее была часть Российской империи, тем слабее проявляла там себя государственная власть. Можно представить Россию в виде единого организма, мозг и сердце которого функционируют, а периферийные органы парализованы либо двигаются хаотично, так как рецепторами не доносятся до этих органов сигналы от головного мозга – от центральной государственной власти. Да и как донести распоряжения быстро, если гигантская территория России еще более увеличилась благодаря колонизации Сибири. От Урала до Тихого океана азиатская территория Российской империи простиралась на 8 тыс. км и на 4 тыс. км с севера на юг. Общая площадь Сибири превосходила территорию Европы в 1,3 раза, Европейскую Россию – в 2,5 раза. На территории Сибири могла бы 25 раз разместиться Германия [5, с. 27].

С учетом того, что с древнейших времен до первых паровозов максимальной скоростью человеческого передвижения была быстрота лучшего коня или тройки (максимум – 18–20 км/час на утоптанном зимнем пути или, еще лучше, – по льду замерзшей реки), доехать до Сибири, поспешая, можно было не менее чем за год. А чем выше статус чиновника, тем медленнее он должен был

передвигаться – петровские времена, когда все должны были лететь сломя голову, прошли. Воевода из Москвы в Якутск на «новую работу» ехал три года, со средней скоростью – 7 верст в сутки, пережидая сибирские морозы и разливы рек. Как следствие огромных российских просторов возникает проблема «оторванности» жизни центра от жизни периферии. Этим же объясняется такая черта российского менталитета, как вера в доброго правителя, способного обуздать чиновников-лихоимцев и защитить население от административного произвола местного чиновничества.

Надо сказать, что после смерти Петра Великого рвение к государственной службе у дворян изрядно поубавилось. Во-первых, нет теперь стимула в виде петровской «государевой грозы», а опала зависит от факторов, зачастую не связанных со служебными качествами. Во-вторых, в последующие периоды правления в России не уделялось достаточного внимания подбору кадров для управленческой системы. В-третьих, дарование «вольности дворянской» явилось решающим мотивом для того, чтобы не состоять на государевой службе тем, чье благосостояние не зависело от жалованья. Поэтому к концу правления Павла I постепенно приходит в упадок управленческий аппарат империи.

Реформы начала XIX века позволили создать достаточно действенный центральный государственный механизм, гибко реагирующий на изменения в общественной идеологии. А на периферии государственная власть традиционно замещалась самоуправством губернаторов, их личным диктатом, а при отсутствии губернатора на месте – произволом кучки управленцев. Причем их деятельность по управлению была далека от совершенства. По справедливому замечанию А.В. Ремнева, «... российский чиновник переносил на окраину империи петербургский чиновничий стиль и управленческие методы, приобретенные в разных окраинных условиях. Так, в Сибири было много чиновников, особенно высоко ранга, прошедших

бюрократическую выучку на Кавказе или в Польше. Важно отметить и то, что окраинные чиновники и военные имели гораздо больше возможностей для карьеры (окраинные льготы, возможность получения наград и повышений по службе за особые заслуги), что позволяло им впоследствии занимать видные места в столичной иерархии и влиять на формирование как общей российской бюрократической культуры управления, так и на выработку в целом правительственной политики» [6, с. 11].

О злоупотреблениях в Сибири сообщалось в жалобах и челобитных, но верховная власть не придавала этому особого значения. Растущий поток жалоб на сибирских начальников послужил основанием для Екатерины II прозвать всех сибиряков ябедниками. Чаще реагировали на петиции следующим образом: императорским указом губернатору предоставлялись дополнительные полномочия разобрать жалобу и учинить расправу. Надо ли говорить, что чаще всего жертвами губернаторского гнева были сами жалобщики. Систему управления Сибирью отличала бесконтрольность, которую боялась утратить губернская администрация. Поэтому складывается практика перехвата жалоб и доносов и становится понятным, почему разоренный местной администрацией иркутский мещанин Саламатов, отец семерых малолетних детей, добирался в Петербург из Сибири через Китай, чтобы лично передать Александру I донос на сибирских начальников.

Центральная власть пыталась исцелить «болезни» окраинного управления при помощи именных указов – общепринятого тогда средства реагирования. Именной указ И.О. Селифонтову от 9 июня 1801 года обязывал его выявить недостатки губернского управления. Указ от 18 ноября 1802 года рекомендовал повсеместно «искоренять лихоимство». Указом от 23 мая 1803 года тобольскому и иркутскому генерал-губернаторам было предоставлено право удалять от должности и предавать суду, ссылая провинившихся чиновников, но не столько с целью

прекращения злоупотреблений властью, а для того, чтобы «... искоренить в Сибири дух ябеды» [7].

Провинившихся губернаторов заменяли другими. Селифонтов, возглавлявший сенатскую комиссию по расследованию дел иркутского губернатора Б.Б. Леццано, через несколько лет также был обвинен и заменен на И.Б. Пестеля. Ревизор Сперанский получил назначение на должность генерал-губернатора Сибири после отстранения от должности Пестеля. Иван Борисович Пестель, отец казненного декабриста П.И. Пестеля, руководил Сибирью из Петербурга, передав управленческие полномочия гражданским губернаторам Тобольской и Иркутской губернии. Именно при нем чиновничий произвол приобрел гипертрофированные формы. Знаменитого на всю Сибирь купца М.В. Сибирякова, ведавшего поставкой соли во всем Забайкалье и избранного городским головой, губернатор Иркутской губернии Н.И. Трескин отправил на каторгу в Нерчинск. Известен случай, когда енисейский городничий прокатился по городу на чиновниках, осмелившихся просить вышестоящее начальство о его замене. Нижнеудинский исправник Ф. Лоскутов не только бессовестно обирал местное население, но и приказывал пороть тех крестьян, у которых в доме не прибрано или прорехи на одежде. По словам Н.М. Ядринцева, Пестель отрезал Сибирь от всякого правосудия: «Вся система Пестеля сводилась к тому, чтобы в Сибири предоставить своему губернатору распоряжаться при помощи ограничения власти по своему усмотрению и во избежание жалоб подавлять их на месте, а что доносится в Петербург, – перехватывать и перерешать» [8, с. 263].

Напряженность немногочисленного сибирского населения не выражалась в активных формах протеста, однако количество жалоб и доносов (пусть даже перехваченных по пути в Петербург) увеличивалось, недовольство на местах росло. Об этом свидетельствует сложившаяся практика отказа от выборных званий и найм вместо себя других лиц. Так, например, в

Красноярске в 1814 году купец Семен Терских отказывается от звания бургомистра (!) и предьявляет в свое оправдание следующую справку: «... одержим с давняго времени болезнью, называемой ипохондрией или болезнью во вздохах» [9]. И хотя «... были преподаны средства по излечению и ныне преподаются, но без успешной надежды к скорому выздоровлению». А мещанин «Филипп Володимиров нанял вместо себя мещанина Емельяна Корнилова за 100 рублей, да сверх того рогатую скотину, одну овцу и шубу». Цены на подобную услугу колеблются в рамках 120–165 рублей. Только в Красноярске для полицейской службы требовалось 12 будошников, 12 пожарных, 13 десятников, которых выбирали из лиц 16–60 лет. А еще сторожа и рассыльные, перевозчики... Именно на эти должности и нанимали вместо себя мещане желающих. В архиве Красноярской городской управы имеются примеры 12 случаев только по городу Красноярску. Отношение общества к действиям государственной власти является тем катализатором, который выявляет степень легитимности этой власти. Если общество не только не воспринимает злоупотребления властью как норму, но и начинает противодействовать этому, – можно говорить о критическом состоянии управленческого механизма.

Озвученные факты свидетельствуют о том, что легальная власть, существовавшая в Сибири, переживала кризис легитимности. Он выразался во всем: в бесконтрольности сибирской администрации, забывшей государственные интересы и помнившей только о личных; в инертности и аполитичности сибиряков, разуверившихся в возможности позитивных перемен. Даже когда ревизор Сперанский предлагал сибирякам жаловаться лично ему, крестьяне села Березовка, что под Красноярском, отвечали, что заготовленные жалобы все-таки подаваться не будут, так как присланный Сперанским чиновник может оказаться хуже предыдущего, так как хорошего взять негде, за просьбу от него

может достаться и, наконец, «старый уже сыт, а новый придет – еще голодный» [10, с. 199].

В перечне выявленных Сперанским провинностей чиновников – незаконные поборы, незаконное окончание некоторых дел, беспорядочное ведение денежных счетов, злоупотребления по снабжению ссыльных одеждой, передача взятки, стеснение инородцев и притеснения крестьян в торговле. А крестьянские и инородческие старшины обвинялись в неправильных расходах общественных денег. По информации, полученной от Сперанского, Сибирский комитет сгруппировал «неправильности и злоупотребления» следующим образом:

1. Введение монополии в закупке хлеба;
2. Произвольное установление продажных цен при хлебных заготовках;
3. Неправильные учеты денежных казенных прибылей и неправильные начальству об этом донесения;
4. Заготовление хлеба на казенные потребности не покупкою по ценам вольным, но самовластною раскладкою на обывателей по ценам принужденным;
5. Произвольное назначение количества сборов на земские повинности;
6. Установление поборов, законами не определенных;
7. Беспорядки в отправлении земских поборов натурою;
8. Попущение злоупотреблений, несмотря на доходившие жалобы.

По высказыванию Сперанского, «... за злоупотребления тобольских чиновников следовало всех оштрафовать, томских – отдать под суд, а красноярских – повесить» [11, с. 99]. По итогам ревизии 1819–1822 годов оба сибирских губернатора и еще 48 человек, чья вина была доказана, отданы под суд, 681 чиновник отстранен от должности, их имущество конфисковано.

В отношении И.Б. Пестеля на основании заключения специально созданной комиссии император Александр I определил: «... находясь около 12 лет вне губерний, управлению его вверенных, и поручив значительную часть своей власти местным гражданским губернаторам, он тем самым принял боль-

шую часть распоряжений их... на собственную свою ответственность и что противузаконные меры особенно по Иркутской губернии не могли иметь столь продолжительного действия, если бы им не были утверждаемы, допускаемы и даже защищаемы» [12]. Тем не менее Пестель был всего лишь отставлен от службы. Непосредственные виновники – лихоимцы: бывший иркутский гражданский губернатор, действительный статский советник Трескин предан суду, томский гражданский губернатор, действительный статский советник Илличевский лишен гражданского чина, его дело рассматривал Сенат.

К 43 чиновникам применено достаточно суровое наказание: «огласить их подозреваемыми в злоупотреблениях и не допускать впредь к определению ни к каким должностям... предоставить им особый надзор в течение 10 лет, пока они добрым поведением своим не изгладят следов подозрения» [12]. Еще 31 человек лишен должностей и выслан (!) из Сибири. Наверное, это уникальный случай, когда из Сибири высылают в европейскую часть России. Оставлены на замечании – 66 человек. К 18 применен выговор со строгим подтверждением об исправнейшем исполнении должностей.

Характерно, что всех лихоимцев Сперанский сгруппировал по десяти разрядам в зависимости от вреда, причиненного их действиями. В первый и второй разряд попали те должностные лица, в отношении которых «подозрение в лихоимстве злоупотреблениях... имеет великую степень вероятности» [12]. Это генерал-губернатор Сибири и гражданские губернаторы сибирских губерний.

Третий разряд – чиновники и служители, обвиненные в личных злоупотреблениях.

Четвертый разряд – обвиняемые в непозволительных денежных оборотах (31 человек).

Пятый разряд – подозреваемые в злоупотреблениях (48 человек).

Шестой разряд – допустившие упущения по должности.

Седьмой разряд – в отношении их вина не доказана (46 человек).

Восьмой разряд – 304 человека – крестьяне и инородные старшины, обвиненные в расходовании общинных денег.

Девятый разряд – уличенные в получении подарков (71 человек). Они понесли полицейские наказания в виде временного ареста, штрафов.

Десятый разряд – участвовали в разных злоупотреблениях чиновников. Всего 26 мещан и крестьян, участвовавших в «неправильных» денежных оборотах, выселены в другие сибирские губернии. С них взята подписка о недопущении ими впредь подобных притеснений.

Таким образом, ревизия выявила не только несостоятельность региональной управленческой системы, но и на основании отчетов произведена массовая чистка кадров.

М.М. Сперанским выделены три причины кризиса управления сибирской окраиной. «Первая причина беспорядков и злоупотреблений в Сибири есть образ управления, краю несвойственный. ... Различие между Сибирью и внутренними губерниями столь велики, что никакое учреждение, для сих губерний изданное, не может быть свойственно Сибири без значительных изъятий и применений». Вторая причина – «недостаток уставов» на те части управления, которые требовали особого правового регулирования (ссылные, казенные магазины и др.). Причем недостаток уставов приводит к опасным последствиям в виде персональной узурпации власти: «Власть личная перерождается в злоупотребления и всегда почти имеет вид самовластья. Действуя без публичных, законных участников и по причинам, ей одной известным, она не может даже при самой чистоте намерений оградить себя от подозрений... вообще люди там думают, что зависят от произвола начальника». К третьей причине следует отнести недостаток квалифицированных чиновничьих кадров, ибо «... нравственность в чиновниках достигается их строгим

выбором; но где избирать некого, не может быть строгости в выборе» [13, с. 43].

Тремя характеристиками состояния власти (специфичность сибирской окраины, отсутствие здесь правового регулирования, отсутствие контроля над чиновничеством и пресловутый человеческий фактор) подтверждается состояние кризиса сибирского управления, влияющего на авторитет государственной власти в целом. Именно это определило направленность сибирской реформы: максимальный учет местной специфики при организации управления; создание системы законодательства, предназначенной именно для Сибири, и создание профессионального кадрового резерва.

Две первых задачи были в основном реализованы. Осуществлено рациональное административно-территориальное деление на Западно-Сибирское и Восточно-Сибирское генерал-губернаторства. В административных единицах создана совершенно новая четырехуровневая управленческая структура, ставшая частью общегосударственного механизма. В кратчайшие сроки Сперанским создано комплексное региональное законодательство, объединенное под названием Сибирского учреждения. Хотя решение этих двух задач не было безупречным, третью задачу разрешить Сперанскому вообще было не под силу. О дефиците профессионалов в Сибири он говорил: «Кроме самых решительных и вопиющих случаев удерживаюсь я обвиняемых отдаванием под суд, ограничиваюсь их удалением да и тогда только, когда есть возможность их заменить. Но возможность сия весьма редка, ибо здесь вопрос не в выборе людей честных или способных, но в положительном и совершенном недостатке даже и посредственных, даже и людей неспособных» [14, с. 218]. Именно этим объясняется решение генерал-губернатора Сперанского оставить многих сибирских управленцев при прежних должностях.

Несомненно, Сперанский понимал, что благо государства зависит от качественного и законопослушного исполнения

чиновниками должностных обязанностей. Но вместе с тем с деятельностью Сперанского в Сибири связывают один из редких государственных экспериментов, нацеленных на силовое удаление из государственного механизма частей, вредящих авторитету государственной власти. Более того, впервые на общегосударственном уровне были применены системные, массовые и достаточно жесткие меры ко всему сибирскому чиновничеству. Вывод Сперанского повторяется политологами, правоведами, психологами и сейчас: менять нужно не чиновников, а систему, порождающую бюрократизм и коррупцию.

Однако преодолеть влияние человеческого фактора во власти не удается до сих пор. Проблема кадрового подбора, контроля за чиновниками, этического поведения представителя власти, безупречное исполнение им предписаний является актуальной и в современной России.

Список литературы

1. Корф, С.А. Административная юстиция в России. Очерк исторического развития власти надзора и административной юстиции. Кн. 1. [Текст] / С.А. Корф. СПб., Типография Тренке и Фюска, Максимилиановский пер., № 3. 1910.

2. Томсинов, В.А. Светило российской бюрократии. [Текст] / В.А. Томсинов М., 1991.

3. Именной Указ Александра I от 16 августа 1802 г./ [Текст] // Государственный архив Красноярского края. Фонд 117, оп.1, д.16.

4. Венгеров, А.Б. Теория государства и права. [Текст] / А.Б. Венгеров //Учебник для юридических вузов. 3-е изд. М.: Юриспруденция, 2000.

5. Андюсев, Б.Е. Сибирское краеведение. Хозяйство, быт, традиции, культура старожилов Сибирской губернии. [Текст] / Б.Е. Андюсев. Красноярск, 2006.

6. Ремнев, А.В. Имперское управление азиатскими региона-

ми России в XIX– начале XX веков: некоторые итоги и перспективы изучения. [Текст] / А.В. Ремнев // Опубликовано: Пути познания истории России: новые подходы и интерпретации. М.: МОНФ, 2001.

7. ПСЗ XXVII № 20771.

8. *Ядринцев, Н.М.* Сибирь как колония. [Текст] / Н.М. Ядринцев. Изд. 2-е, испр. и доп. С-Петербургъ. Издание И.М. Сибирякова. 1892 .

9. ГАКК // Архив Красноярской городской управы. Дело № 23 (с 1816 по 1819 гг.).

10. *Корф, М.* Жизнь графа Сперанского. Т 2. [Текст] / М. Корф. СПб., 1861.

11. *Луковская, Д.И., Гречишкин, С.С., Морозов, В.И.* / М.М. Сперанский (материалы к биографии). [Текст] / Д.И. Луковская, С.С. Гречишкин, В.И. Морозов. Москва-Augsburg, 2001.

12. Указ е.и.в. Александра I от 30.09.1822 «О привлечении 48 чиновников к суду и окончании судебного следствия немедленно» // ГАКК. Ф. 173, оп. 1, д. 55.

13. *Бердников, Л.П., Локина, С.Л.* Из отчетов о сибирской ревизии 1819–1820 гг. [Текст] / Л.П. Бердников, С.Л. Локина // Два века красноярского самоуправления: история и современность. 1822–1917. Красноярск: Книжное издательство «Издательские проекты», 2003.

14. *Вагин, В.И.* Исторические сведения о деятельности графа М.М. Сперанского в Сибири. Т.1. [Текст] / В.И. Вагин. СПб, 1872.