

# НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

## **БЮРОКРАТИЯ И БЮРОКРАТЫ В РОССИИ В XIX И XX ВЕКАХ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ. К итогам XII Всероссийской научно-теоретической конференции Москва, РУДН, 29—30 мая 2008 г. \***

29—30 мая 2008 г. в Российском университете дружбы народов прошла очередная, XI, научно-теоретическая конференция, организованная кафедрой истории России факультета гуманитарных и социальных наук. Изучение истории государственности и чиновничества как одного из основных государственных институтов относится к числу вечно актуальных тем. Но при этом внимание к данной проблематике неизменно обостряется в периоды трансформаций государства, сопровождающихся более-менее кардинальными изменениями состава государственных служащих.

Проблематика конференции задумывалась, с одной стороны, как предельно широкая, а с другой стороны, как имеющая четко выраженную компаративистскую составляющую, что зафиксировано и в ее названии.

Организаторами были сформулированы следующие основные выносимые на обсуждение проблемы, позволяющие многоаспектно рассмотреть становление и эволюцию российской бюрократии, специфику ее отдельных профессиональных и региональных групп, отношение бюрократии и социума [С. 3]:

— социальное происхождение и социальный состав бюрократии в России XIX—XX в.;

— факторы и механизмы формирования бюрократической системы в стране на различных исторических этапах;

— методы и формы принятия и реализации решений российскими бюрократами;

— цели и мотивы российских чиновников в их управленческой деятельности;

---

\* Материалы конференции см.: Бюрократия и бюрократы в России в XIX и XX веках: общее и особенное: Материалы XII Всерос. науч.-теор. конф. Москва, РУДН, 29—30 мая 2008 г. / Отв. ред. В.М. Козьменко, В.В. Керов. — М.: Изд-во РУДН, 2008. — 483 с. — 170 экз. В тексте, в квадратных скобках, указываются страницы по этому изданию.

- восприятие российской бюрократии различными социальными группами российского социума;
- социальные и политические следствия бюрократизации системы управления.

Необходимо отметить, что в той или иной степени все обозначенные проблемы были затронуты в конференционных докладах. В работе конференции приняли участие историки, культурологи, социологи, политологи, философы, экономисты ведущих учебных и научных центров России и ближнего зарубежья из Астрахани, Волгограда, Вятки, Екатеринбургa, Ельца, Иваново, Казани, Калуги, Курска, Минска (Белоруссия), Москвы, Нижнего Новгорода, Орла, Пензы, Петрозаводска, Рязани, Санкт-Петербурга, Смоленска, Стерлитамака, Тольятти, Уральска (Казахстан), Ярославля. На конференции были представлены Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова (Институт переподготовки и повышения квалификации преподавателей гуманитарных и социальных наук), Санкт-Петербургский государственный университет, Казанский государственный университет, Петрозаводский государственный университет, Астраханский государственный университет, Волгоградский государственный университет, Вятский государственный университет, Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина, Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Орловский государственный университет, Рязанский государственный университет им. С.А. Есенина, Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова, Российский университет дружбы народов, Российский государственный гуманитарный университет, Белорусский государственный университет и Институт теологии Белорусского государственного университета, Западно-Казахстанский государственный университет им. М. Утемисова, Московский педагогический государственный университет, Московский государственный областной университет, Смоленский государственный педагогический университет, Стерлитамакская государственная педагогическая академия, Ивановская государственная текстильная академия, Курский государственный медицинский университет, Орловский государственный технический университет, Пензенская государственная технологическая академия, Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов, филиал Северо-Западной академии государственной службы в г. Калуге, Сочинский государственный университет туризма и курортного дела в г. Н. Новгород, Тольяттинский государственный университет сервиса, Уральская академия государственной службы, Уральский государственный технический университет — УПИ, Институт туризма и гостеприимства — филиал МГУ сервиса, Институт российской истории РАН, Институт истории естествознания и техники РАН, Институт научной информации по общественным наукам РАН, Институт социологии РАН, Институт языка, литературы и истории Карельского научного центра РАН, Институт истории и археологии Уральского отделения РАН, Всероссийский НИИ документоведения и архивного дела, Государственный архив Российской Федерации, Российское историко-правовое общество.

Широкое представительство различных научных и учебных центров разных регионов страны позволило выявить максимально полно современное состояние

изучения российской бюрократии, уловить структуру актуальной проблематики, определить приоритетные направления исследований.

Надо сразу же отметить, что фактически только некоторые работы относились к собственно компаративистской проблематике. Работа Л.В. Борисовой посвящена животрепещущей теме коррупции в дореволюционной и советской России, автор анализирует происхождение этого явления, его основные характеристики и практику борьбы, в результате чего приходит к выводу: «Как показывает сравнительный анализ дореволюционной коррупции и советской, у этого явления были общие социально-исторические корни. Определяющее значение имел единый централизованный тип управления с его бюрократическим аппаратом, отчужденным от общества и правовым нигилизмом» [С. 94]. Специфику взаимоотношений бюрократии и интеллигенции в российской провинции (на примере Вятского региона) на протяжении XIX—XX вв. исследует И.Ю. Трушкова. В результате ретроспективного рассмотрения проблемы и анализа ее актуального состояния автор приходит к выводу, что «в отношениях местной власти и интеллигенции все еще продолжают сохраняться явления, свойственные предыдущим эпохам; ...агрикультурное прошлое Вятского региона влияет на отношения бюрократии и интеллигенции в нем. Вместо здоровой конкуренции и борьбы между этими группами, являющейся неотъемлемым условием развития индустриального общества, наблюдается некое сращивание между ними в силу слабости обеих и приверженности к «крестьянским корням» [С. 422]. Любопытные объекты для сравнительного исследования выбирает А.В. Крылова. Он сопоставляет управленческий аппарат Нижегородской губернии (области): губернский парткомитет (губкома) 1920-х гг. и областную администрацию, выполняющую, по мнению исследовательницы, сегодня во многом те же функции. Такой анализ позволяет выявить как константные характеристики российской бюрократии, так и специфику становления личного состава государственных учреждений новой России. Но в целом компаративистский поход в материалах конференции в значительной степени реализован за счет кумулятивного эффекта.

Ряд докладов концептуального характера были посвящены выявлению системообразующих характеристик российского чиновничества и ключевым проблемам его истории. С философских позиций рассматривает феномен российской бюрократии в социальной структуре Российского государства С.В. Светлов. Автор уделяет существенное внимание различным толкованиям самого понятия «бюрократия», существующим как в философской, социологической, так и исторической литературе, и приходит к выводу о том, что базовым для исследований социума вообще и феномена бюрократии, в частности, является исторический подход [С. 373]. А.Ю. Савосичев анализирует проблему возникновения бюрократии в России. Автор отмечает существенные разногласия историографии в решении вопроса о времени возникновения российского чиновничества (в широком смысле) и видит их причину в сложности данного феномена и, соответственно, в отсутствии единого его понимания. В поисках истоков российской бюрократии автор уходит в глубь веков, начиная рассмотрение с XIV в., и приходит к следующему выводу:

«В структуре Российского государства слой профессиональных управленцев формируется во второй четверти XV в. в лице дьяков и подьячих. Дьяки и подьячие постепенно приобретают такие признаки бюрократии, как зависимость от монарха; строгая иерархия должностных лиц; разделение общественного и частного. Другие признаки господства бюрократии отчетливо проявляются в среде отечественного чиновничества значительно позднее: в XVII и XVIII вв. Тем не менее, уже применительно к XV—XVI вв. можно говорить о существовании в России прото-бюрократии, которая относительно медленно, но неуклонно превращалась в классическую бюрократию» [С. 353—354]. Еще шире пытается раздвинуть хронологические рамки существования российского чиновничества Н.А. Четырина, заявившая проблему своего доклада как «повседневность российской бюрократии (X—XIX вв.)».

С позиций социологии на основе гендерного подхода Н.В. Досина описывает феномен «женщины на государственной службе». В.А. Чумаков и Р.В. Миронов исследуют становление российского парламентаризма как важного государственного института и характеризуют его как «бюрократический плюралистический институт просвещенного гражданского общества». В докладе М.А. Давыдова анализируется отношение бюрократии, с одной стороны, и интеллигенции народного толка, с другой, к крестьянской общине в один из ключевых моментов российской истории — в Пореформенный период. Автор обнаруживает определенное сходство позиций этих столь, казалось бы, различных социальных групп и видит его причину в патернализме российского общества, имплицитно включающем социалистические интенции. «Вековой патернализм легко и в определенном смысле закономерно трансформируется в социализм», — утверждает исследователь [С. 126].

Значительная часть докладов была посвящена истории российского чиновничества XIX в. Преобладала традиционная проблематика.

И.Г. Мельникова уделяет специальное внимание формулярным спискам как источнику изучения российского чиновничества первой четверти XIX в., фиксируя тем самым весьма важный, источниковедческий, аспект проблемы и в очередной раз напоминая, что исследования российского чиновничества обеспечены обширным корпусом специальной учетной документации. Кстати, на основе именно этих источников выполнена значительная часть представленных на конференции исследований.

С.Н. Брежнева выявляет позитивную роль либеральной бюрократии в проведении Великих реформ. Эту проблематику продолжает работа А.Н. Хомяковой, посвященная государственной деятельности П.А. Валуева, с именем которого во многом связано проведение Великих реформ. А.А. Дехтяр обращается к изучению института земских участковых начальников на основе просопографического подхода. Оригинальность данного исследования обусловлена тем, что автор через изучение личного состава земских начальников по ряду характеристик (штатная численность, сменяемость, возраст, образование, сословная принадлежность, семейное положение) приходит к постановке вопроса об эффективности их деятельности.

Участники конференции проявили интерес и к истории отдельных учреждений, особенностям их функционирования, а также к их личному составу. М.А. Приходько анализирует методы и формы принятия государственных решений в Негласном комитете в 1801—1802 гг. М.В. Потапина рассматривает аппарат Московской дворцовой конторы в момент ее создания (1831 г.). Я.В. Соловьев исследует кризис Министерства финансов в 1840—1850-х гг., связанный с практически не контролируемой бюрократизацией аппарата, в контексте общегосударственного кризиса.

Материалы конференции демонстрируют рост интереса исследователей не только к бюрократии вообще, но и к ее отдельным — самым разным — профессиональным группам. Л.А. Дашкевич выясняет численность и состав горной администрации уральских заводов в первой половине XIX в. Е.С. Кравцова исследует личный состав института Податной инспекции (1885—1917 гг.). О.Е. Алпеев описывает систему обучения, службы и боевой подготовки офицеров Генерального штаба русской армии перед Первой мировой войной.

Существенное внимание участники конференции уделили различным аспектам управления на окраинах империи и специфике личного состава функционировавшего там чиновничества. Системообразующей проблемой в это случае выступает характер взаимоотношений российской (позже советской) бюрократии с местными элитами, в частности, с этноэлитами, вопрос об инкорпорировании местной знати в систему управления Российской империи. Н.Е. Бекмаханова и Н.Б. Нарбаев анализируют роль казахской аристократии (ханов и султанов) в бюрократической системе Российской империи XVIII—XIX вв. Тему подхватывает Д.А. Аманжолова, которая описывает управление Степного края на рубеже XIX—XX вв. в сопоставлении с управлением Казахстана в первые годы советской власти. Сразу четыре доклада были посвящены разным аспектам управления, его кадрового обеспечения и взаимоотношений с местным населением в Туркестане XIX — начала XX в. П.П. Литвинов характеризует управление Туркестана как «военно-бюрократическое». Вяч.П. Литвинов описывает малоизученный механизм применения административной ссылки к коренному населению края, который во многом и был обусловлен «военно-бюрократическим» характером управления этой территории. Тематику управления Туркестана продолжает доклад Т.В. Котюковой, посвященный личности Владимира Петровича Наливкина, который занимал с 1876 по 1917 гг. различные административные должности в Туркестанском крае, параллельно с этим проявил себя как исследователь и просветитель. Наконец, Вл.П. Литвинов исследует бюрократический механизм регулирования хаджа мусульман Туркестанского края, что выводит нас на более широкую и актуальную проблематику системы управления многоконфессионального государства. Этой теме посвящен доклад А.С. Тасмагамбетова, который (на материалах Казахстана) рассматривает взаимоотношения бюрократии и русской православной церкви на окраинах Российской империи в XIX — начале XX в.

Н.Л. Семенова, исследуя особенности управления Оренбургской губернии, выходит на общие проблемы формирования бюрократического аппарата нацио-

нальных окраин Российской империи в конце XVIII — первой половине XIX в. Проблему обеспечения управленческими кадрами нерусских окраин Российской империи в XIX — начале XX в. (на примере Калмыцкой степи) в более теоретическом ключе, используя в том числе и социологические подходы, рассматривает Е.В. Дорджиева. А.Ю. Бахтурина решает вышеназванную проблему применительно к Западным окраинам империи (1905—1907 гг.) и подчеркивает, что «вопрос о взаимоотношениях высшей бюрократической элиты в центре и общественно-политической элиты на местах имеет важное значение для изучения кризисных периодов в истории Российской империи» [С. 36]. Доклад В.В. Ефимовой переносит нас с Запада на Север страны. Автор выявляет особые условия прохождения государственной службы в Олонецкой губернии в первой половине XIX в.

Значительная часть докладов была посвящена вопросам местного управления и, соответственно, истории регионального чиновничества. А.Н. Бикташева анализирует механизм назначения российских губернаторов в первой половине XIX в., удачно сочетая почерпнутые из литературы сведения общероссийского характера с оригинальным исследованием служебного пути семнадцати казанских губернаторов. На материалах губерний Верхнего Поволжья (Владимирской, Костромской, Тверской, Ярославской) В.М. Марасанова исследует социальный состав и материальное положение губернского чиновничества в первой половине XIX в. И.В. Петровский на основе формулярных списков осуществил просопографическое исследование чиновничества городских учреждений губернского города Вологды середины XIX в. Д.А. Николаев и В.В. Морозов, изучив формулярные списки 1865 г., описывают личный состав уездных казначейств Нижегородской губернии. Е.Ю. Казакова-Апкаримова выявляет роль чиновников в городском общественном управлении Перми в последней трети XIX в. М.И. Лавицкая характеризует с социальной и служебной точек зрения служащих дворян Орловской губернии (второй половины XIX — начала XX в.). С.В. Кольчугина (на материалах Пензенской губернии) анализирует негативную роль чиновничества в организации винных откупов в первой половине XIX в., вскрывает масштабы взяточничества и коррупции и показывает, каким образом существующее положение дел сказывалось на виноторговле. Специальной проблеме роли чиновничества Вятской губернии в формировании Вятского народного ополчения 1812 г. посвящен доклад Э.А. Цеглеева. О.С. Поршнева и А.В. Жук анализируют взаимодействие власти и общества при мобилизации частной промышленности Урала в годы Первой мировой войны (1914 — февраль 1917 г.). Стоит приветствовать постановку «локальных» тем без претензии на общероссийский обобщения. Именно такие исследования позволяют выявить региональную специфику исследуемого феномена, что создает прочную основу как для компаративных, так и для синтезирующих работ.

И.С. Демаков поднимает малоизученную проблему профессионального самоопределения российского чиновничества начала XX в. Автор рассматривает деятельность Общества взаимопомощи служащих в государственных учреждениях, созданного по инициативе группы чиновников Министерства финансов и Государственного банка России с целью укрепления служебного и социального положения чиновничества Российской империи и начавшего действовать

в январе 1910 г., а также профессиональную периодическую печать русской бюрократии, формирующуюся в 1910—1914 гг., и приходит к выводу о значительной социальной активности этой профессиональной группы, несмотря на то, что эта активность явно не поощрялась государством.

Особым предметом исследования является воздействие бюрократии на те или иные институты гражданского общества. Я.О. Смирнов с позиций социологии выявляет трансформации семейных отношений в России на рубеже XIX—XX вв. под влиянием бюрократизированной системы управления с целью деконструировать «идеальный» образ патриархальной семьи начала XX в.

Существенный интерес участники конференции проявили к проблеме взаимоотношений государственного управления с религиозными конфессиями, взаимоотношений государственной и церковной бюрократии. А.Ю. Бендин анализирует конфликт между церковной и светской бюрократией по поводу указа 17 апреля 1905 г. о веротерпимости. На материалах Северо-Западного края автор показывает, что «узкоконфессиональная интерпретация указа 17 апреля, которую отстаивал Виленский епископ фон Ропп, привела к серьезным социальным и правовым последствиям», а именно к неопределенности конфессионального статуса значительной группы населения [С. 72—73]. Традиционный интерес вызывает тема отношений старообрядцев с государственной властью. В.В. Керов, анализируя эту проблему, приходит к нетривиальному выводу о том, что «в XVIII — первой половине XIX в. везде, где жили староверы, огромную статью их расходов составляли затраты не на содержание общин, а на обеспечение самого их существования, на взятки представителям власти и духовенству» [С. 186]. Автор показывает, что в случае старообрядцев взяточничество и коррупционность российской бюрократии имели и оборотную, «положительную», сторону, обеспечивая возможность сохранения старообрядцами своей личности, часто вопреки официальной политике государства. Аналогичную проблему решает, но в более локальном плане, О.Г. Курдюмов, анализирующий (на материалах Орловской губернии) эффективность действий бюрократического аппарата в борьбе с распространением скопчества в XIX в.

В советский период эта проблема трансформируется в проблему государственной политики в сфере атеистического воспитания. Тему формирования атеистического мировоззрения у молодежи в первые годы советской власти (на материалах Вятской губернии) поднимает Л.Г. Сахарова.

Особую и весьма животрепещущую для практически всех периодов российской истории тему составляет отношение различных групп населения к государственной власти и отдельным ее институтам, а также взгляды на феномен российской бюрократии заметных личностей или локальных сообществ. Р.А. Арсланов прослеживает эволюцию взглядов К.Д. Кавелина на этот государственный институт. С.М. Санькова в своем докладе эксплицирует оценку российской бюрократии на рубеже XIX—XX вв. идеологом государственного национализма А.С. Сувориным. Взгляды либерального неонеродничества на российскую бюрократию (по материалам журнала «Русское богатство») анализирует Е.И. Белова.

О.А. Кузнецова описывает отношение к власти промышленно-торгового слоя городов Верхней Волги в середине XIX — начале XX в. Восприятие горожанами местной власти и провинциального чиновничества в начале XX в. (с привлечением уральских материалов) исследует О.Н. Яхно. Отношение рабочих Урала к царской власти, Временному правительству и Советской власти в 1917 г. рассматривают С.П. Постников и М.А. Фельдман.

Работа С.П. Постникова и М.А. Фельдмана выводит нас на проблему транзитных обществ. В этом плане трансформацию государственных органов власти от Февраля к Октябрю 1917 г. описывает З.С. Бочарова. К.И. Зубков (на материалах Уральского региона) воспроизводит основные характеристики сознания ранней советской бюрократии. Социально-психологический портрет местной партийной бюрократии первой половины 1920-х гг. (на материалах Калужской, Смоленской и Тульской губерний) рисует И.М. Федорова.

К сожалению, феномен советской бюрократии привлек гораздо меньшее внимание участников конференции. К тому же тематика работ по истории советского государственного аппарата столь разнообразна, что практически не поддается обобщению. Работы Е.А. Кирьяновой и Л.И. Вавулинской посвящены воздействию советской бюрократии на колхозную деревню: Е.А. Кирьянова (с привлечением рязанских материалов) анализирует ситуацию конца 1920-х — начале 1930-х гг., а Л.И. Вавулинская — ситуацию второй половины 1940-х — 1950-х гг. (на материалах Карелии). А.О. Тюрин исследует участие населения в избирательных кампаниях в местные советы Астрахани в конце 1920-х — 1930-е гг.

Доклад Н.В. Суржиковой имеет концептуальный характер. Автор проводит дискурсивный анализ языковой культуры советской бюрократии 1920-х — середины 1950-х гг.

Для советского периода, как, впрочем, и для других периодов российской истории, была актуальна проблема борьбы с бюрократизмом. Е.Л. Киселева описывает такой метод борьбы с засильем чиновников, как чистка государственного аппарата (1929—1932 гг.).

Т.В. Юдина обращается к профсоюзной деятельности на концессионных предприятиях СССР и показывает, что профсоюзы постепенно инкорпорируются в бюрократическую систему.

А.В. Сушков реконструирует политическую борьбу в советском руководстве при Н.С. Хрущеве, закончившуюся его отставкой в октябре 1964 г.

И наконец, Т.Ю. Новинская рассматривает восприятие советской бюрократии обществом после XX съезда КПСС.

Отрадно отметить, что участники конференции проявили некоторый интерес к проблемам постсоветской государственности. Ю.Е. Белановская исследует трансформацию российской бюрократии в 1990-е гг. Ю.Е. Ивонин привлекает внимание к проблеме бюрократизации высшей школы в 70-х гг. XX — начале XXI в. Проблему качества российского образования и его влияния на состояние бюрократии в начале XXI в. в широком социо-экономическом контексте анализирует С.А. Магарил. В.В. Алексеев на основе мемуаристики описывает последние годы

существования КПСС, которая фактически являлась основным государственным институтом, несмотря на статус общественной организации.

С.Ф. Гребениченко и В.П. Давыдов вводят в круг научных исследований самый последний хронологический отрезок, рассматривая феномен бюрократии в начале XXI в. в условиях демократизационных процессов в период президентства В.В. Путина.

К сожалению, участники конференции уделили явно недостаточное внимание историографии феномена бюрократии. Это проявилось отчасти в том, что специальным историографическим сюжетам, причем исключительно изучению российской бюрократии в англо-американской литературе, были посвящены лишь два доклада — О.В. Большаковой и В.И. Меньковского. Однако в своей совокупности материалы конференции дают репрезентативную картину междисциплинарных исследований феномена российской/советской/постсоветской бюрократии.

Зав. кафедрой источниковедения  
и вспомогательных исторических дисциплин  
Историко-архивного института РГГУ  
*М.Ф. Румянцева*

**«BUREAUCRATS AND BUREAUCRACY IN RUSSIA  
IN THE 19<sup>th</sup> AND IN THE 20<sup>th</sup> CENTURIES:  
THE COMMON AND THE DIFFERENCE»  
All-russian scientific conference  
Moscow, Peoples` friendship university of Russia  
may 29—30, 2008**

**M.F. Roumyantseva**