

Бюрократическое государство

Известно, что Петр Великий придавал особое значение реформе государства. В нем он видел единственный и мощный рычаг, который позволит вытащить Россию из ненавистной ему «старины». В итоге в 1717—1725 годы Петр, привлекая западный, прежде всего шведский, опыт, провел грандиозную по масштабам перестройку. В результате он фактически создал новый государственный аппарат, отличавшийся от старого значительной целостностью, согласованностью отдельных элементов на всех уровнях. В систематизации, введении принципов камерализма и военной дисциплины заключались сильные черты преобразования государственной структуры. Однако выявившиеся довольно скоро недостатки резко понизили эффективность работы нового аппарата, а в ряде случаев привели к отмене важнейших элементов нового шведско-русского административного гибрида сразу же после смерти Петра Великого.

Следствием реформы было и создание аппарата, состоящего из многочисленных учреждений, наполненных несметным по тем временам количеством чиновников. Только в центральном аппарате после реформы их стало в два раза больше, чем в старом приказном аппарате! Резко возросло число канцелярских бумаг. Сохранившиеся данные о их движении в сравнительно небольшой Коммерц-коллегии показывают, что за один 1723 год коллегия получила из других учреждений 2725 документов, а сама отправила 1702 исходящих бумаги. Всего через коллегию, в которой работало 32 человека, прошло почти 4500 документов. Если считать, что есть прямая связь между числом служащих и количеством бумаг, то окажется, что весь коллежский аппарат за год пропускал через бумажный конвейер не менее 200 тыс. бумаг.

Бюрократизация управления – естественный процесс в истории всех цивилизованных государств, функционирующих на основе законов, приводимых в действие государственными служащими. И Петр, осуществляя свои реформы, шел обычным для Запада путем. Но в условиях России многим современникам петровских реформ казалось, что с введением коллегий и провинций, прокуроров и земских комиссаров начал действовать некий «вечный двигатель» бюрократии. Его сутью было не решение дел, а непрерывное движение бумаг. А изощренная бюрократичность

и бездушные новорожденного монстра превосходили все, что раньше люди называли приказной «московской волокитой». Вся последующая история российской государственной власти показала: расчет Петра I на то, что недостатки старого аппарата будут сняты внедрением принципов камерализма, коллегиальности и военной дисциплины, оказались несостоятельны. Новая административная система не только восприняла все пороки старой, но и умножила их за счет бюрократизации.

Бюрократизм, неповоротливость государственной машины в решении дел серьезно беспокоили Петра уже в начальной стадии работы нового аппарата. Чтобы добиться необходимой эффективности, царь прибегал к привычным ему репрессивным и даже показательным жестоким мерам. Так, в 1721 году был устроен суд над сибирским губернатором, князем Матвеем Гагариным, уличенным в воровстве, а также в 1723 году над сенатором П. П. Шафировым и обер-прокурором Г. Г. Скорняковым-Писаревым, которые обвинялись в нарушении сенатской «Должности». Гагарин был казнен перед зданием коллегий и, как живой укор взяточникам, сидевшим в своих конторах, висел на цепях несколько месяцев. Шафиров и Писарев, лишенные чинов, были сосланы в ссылку. Кроме того, Петр I создал специальный Вышний суд, обязанный заниматься расследованием различных должностных преступлений, в которых были уличены многие сановники, в том числе первейший из них – А. Д. Меншиков.

Заметки на полях

Кроме вышеописанных были и более серьезные причины сбоев в работе нового аппарата. Работая с иностранными источниками, царь стремился приспособить иностранные институты к русской действительности, «спустить», по его терминологии, «с русским обычаем». А что же имелось в виду? Этот «обычай» складывался из нескольких компонентов. Во-первых, это самодержавие как неограниченная, не контролируемая никем верховная власть. Во-вторых, это отсутствие какого-либо, пусть даже формального сословно-представительного органа. В-третьих, это отсутствие самоуправления в городах и в сельской местности. Наконец, в-четвертых, это крепостное состояние почти половины населения страны. В соответствии с этими условиями и «спускали» шведскую систему управления. Но дело в том, что в Швеции того времени абсолютизм не имел таких прочных корней, как самодержавие в России, и просуществовал недолго – чуть больше ста лет (1611—1718). Власть абсолютистских королей никогда не становилась подобной власти московского царя-самодержца. Создание коллегиального управления на основе камерализма относится в Швеции к началу XVII века, когда сложилась

система «херредагов» – периодических собраний глав дворянских фамилий, духовенства, выборных от горожан и крестьян как на местном, так и на общешведском уровне для решения общих вопросов.

Шведские коллегии появились как один из элементов разветвленного государственного устройства, в котором ключевую роль играл риксдаг – четырехсословный парламент, а также государственный совет – риксрод, ставший высшим коллегиальным органом управления и суда. Он состоял из знатнейшего дворянства и чиновников и замещал короля на время отсутствия его в стране. Коллегии были как бы приводными ремнями всей системы власти, основанной на сословно-представительном начале. На самом низшем уровне власть находилась в руках выборных магистратов городов и в кирхшпиле – приходе, управляемом кирхшпильфогтом, который работал вместе с пастором и выборными от крестьян. Королевская власть, несмотря на ее обширность, регулировалась специальным документом – «Формой правления» 1634 года, которую ни один король не мог нарушить, как и ликвидировать херредаги, риксдаг или риксрод. Одним словом, шведские коллегии действовали в единой, достаточно целостной и сбалансированной, утвержденной традициями и регламентами системе власти. Однако Петра I кроме коллегий совершенно не интересовали никакие другие части механизма власти Швеции. Когда 3 ноября 1718 года обсуждался вопрос о воспроизведении в России шведской системы местного управления, Сенат вынес решение, одобренное Петром: «Кирхшпильфохту и ис крестьян выборным при судах и у дел не быть для того, что всякие наряды и посылки бывают по указом из городов, а не от церквей, к тому ж и в уездах ис крестьянства умных людей нет».

Итак, естественно, что в «стране дураков» самым умным оказывается назначенный сверху чиновник. Росток бюрократического дерева, контролируемого в своем развитии на шведской почве выборными органами, был высажен на русскую почву, не имевшую, или, точнее сказать, давным-давно утратившую всякие черты самоуправления и элементы сословного представительства. Поэтому это дерево получило в России бурное, неконтролируемое развитие. В итоге Россией с петровских времен правила бюрократия, исходившая в своих действиях в первую очередь из собственных интересов.

К концу царствования Петра обстановка настолько накалилась, что Петр I, по некоторым данным, готовил серьезную чистку аппарата, коррумпированность которого достигла устрашающих размеров. Причины неэффективности работы новой системы управления были многосложны. России явно не хватало квали-

фицированных, опытных кадров, чтобы воплотить в жизнь камералистские институты. Система финансирования находилась в зачаточном состоянии и, не получая годами и без того скромного жалованья, чиновники «кормились от дел», а попросту воровали. Коллежское управление было делом новым, правильно распределить компетенции между коллегиями сразу не удалось, пришлось их реорганизовывать по ходу работы, что приводило к неразберихе и волоките. В законодательстве о работе аппарата было много прорех, и все титанические усилия Петра по созданию регламентов и инструкций кардинально дела не меняли. Но все же главным недостатком в работе коллегий, да и других новых учреждений, было то, что принцип коллегиальности, так любимый и лелеемый Петром I, в русских условиях оказался нежизнеспособен. Никакого равенства членов коллегий при обсуждении дел не было и в помине. Отдельные демократические процедуры или даже целые институты, вводимые в систему власти, построенной на недемократических принципах, с неизбежностью превращались в фикцию. Процедура тайного голосования, обставленная со всеми предосторожностями, не была главной в процессе принятия решений, ибо дело решалось в кулуарах еще до того, как чиновники шли голосовать.