

Писарькова Л.Ф.

Государственное управление в России с конца XVII до конца XVIII века: Эволюция бюрократической системы. – Москва: Российская политическая энциклопедия (РОСПЭН), 2007. – 743 с.

Писарькова Л.Ф.

Державне управління в Росії з кінця XVII до кінця XVIII ст.: Еволюція бюрократичної системи. – Москва: Російська політична енциклопедія (РОСПЕН), 2007. – 743 с.

Пошук владою ефективних засобів державного управління так чи інакше впливає на проблематику наукових досліджень, коли активізується історія, аби з'ясувати те мало відоме, що формувало російську урядову систему, і, зокрема, ментальність та поведінку державних службовців. Істина, що в історії все повторюється, але на іншому рівні, відобразилася і у підсумковому дослідженні відомого московського історика Л.Ф.Писарькової. Її книжка, що нещодавно побачила світ, цікава для українського історика з багатьох міркувань і найперше тим, що дозволяє досить зримо й детально побачити устрій тієї держави, до якої приєднувалися питомі українські землі останньої чверті XVIII ст., як і тим, що пропонує нові підходи та параметри, за якими варто вивчати історію державного управління. Його авторка досліджує цілісно: центральні і місцеві державні установи розглядаються у взаємодії, залучається вивчення бюрократії, її соціального та чисельного складу, при з'ясуванні організації державної служби у полі зору авторки перебувають управлінські засоби та механізми. Рецензоване видання таким підходом вигідно відрізняється від праць попередників, серед яких такі чільні імена, як М.П.Єрошкін, Л.С.Шепельов, Н.Ф.Демидова та інші й дозволяє зауважити, наскільки ефективно функціонувала державна система в минулому.

Дослідниця простежує початки цілеспрямованої урядової політики у галузі організації влади, не лише, як найчастіше буває, аналізуючи тексти законодавчих актів, а й через їхню практичну результативність та життєздатність. Взаємодія центральних і місцевих установ, через яку забезпечувалася єдність усіх частин держави і цілісність її території, обирається одним із критеріїв її ефективності. Висновки авторки видаються цілком виваженими та аргументованими, якщо врахувати відмінності та наслідки історичної долі держав-сусідів Росії, скажімо, Речі Посполитої або Гетьманської держави.

Л.Ф.Писарькова вже на початку своєї роботи звертає увагу на терміни, за допомогою яких проводиться дослідження, серед них – *чиновництво* та *бюрократія*. Аналіз цих понять здійснюється нею шляхом короткого, проте насиченого екскурсу у природу їхнього формування, розрізняючи європейську та російську етимологію дефініцій. Запровадження нових термінів, вважає авторка, ускладнює дослідження, а тому вона не схильна вбачати між ними великої різниці. І тут важко погодитися з істориком, якщо зважати, скажімо, на французьку традицію формування управлінського апарату. Посадові особи найвищого рівня («officier») були власниками своєї посади й трималися незалежно від короля, а він, у свою чергу, намагався виплатити їм ціну посади та замінити комісара-

ми – призначуваними особами (від «commission» – доручення). Бюрократами («bureaucrat»), які з'явилися у Франції не раніше XVIII ст., були ті, хто служив у бюро і забезпечував управлінське документування та діловодство¹. У російській традиції про бюрократію, швидше за все, можна говорити на час формування абсолютної монархії, яка тією чи іншою мірою зводила діяльність управлінців до французьких комісарів і бюрократів, які не брали участі у прийманні законів, бо це була прерогатива верховної влади, а втілювали їх у життя; їх можна було безболісно звільняти чи переміщати із посад. Дослідниця запропонувала коректний вихід із цього становища: для всіх, хто тією чи іншою мірою був зайнятий в управлінні, вживати термін цивільні («гражданские») службовці, які поділяються на чиновників (на кого власне поширювалася «Табель про ранги») і на канцелярських службовців, які забезпечували управлінський процес на нижчому рівні.

Відомо, що реформи Петра I з'явилися не на пустому місці. Л.Ф.Писарькова звернулася до другої половини XVII ст., коли формувалася у загальних рисах приказна система управління, щоб з'ясувати, наскільки запитувані були управлінські ідеї царя-реформатора. Аналіз діяльності Боярської думи через характеристику її представників дозволив запропонувати як чисельний, так і соціальний її склад, при формуванні якого все більше уваги приділялося персональним діловим якостям, освіті, а не тільки «великої породи», і зауважено, що пануючий принцип колективного напрацювання законодавчих норм відтісняв перших на задній план.

На переконання дослідниці, прикази були центральними органами в системі управління Росії, брали участь у місцевому управлінні, котре забезпечували перш за все *ізби*, що мали присутствія та канцелярії, а також воеводи, котрі підпорядковували останні своєму впливові. При формуванні їхнього кадрового складу практикувався як призначуваний, так і виборний принцип, коли йшлося про таку посаду, як піддядчий, з яким пов'язувалася гарантія чесності та професіоналізму місцевих служителів. До малопереконливих висновків через нерозкриття механізму варто віднести спостереження авторки про адміністративний контроль, який закладався самою, власне, внутрішньою організацією управління. Надзвичайно цікаво подано у дослідженні Л.Ф.Писарьковою спроби уряду у другій чверті XVII ст. регулювати процес формування бюрократії, віддаючи перевагу принципу професійної спроможності, до якої найбільшу здатність виявили піддядчі, набравшись досвіду на виборній службі.

Працюючи над з'ясуванням чисельності приказних людей, авторка, як і її попередники (С.М.Соловйов, Н.Ф.Демидова, Б.М.Миронов), зауважила невелике їх число, особливо у порівнянні із французькими чиновниками. У цьому разі і перед нею постала проблема пояснення, як зберігала державну єдність і управлялась Росія, маючи такий малочисельний апарат. У відповідь авторкою пропонується схема мобільного функціонування адміністрації: управлінці постійно перебували у роз'їздах, уміло користувалися демократичністю службової ієрархії, існуванням виборних посад. Останні, на переконання Л.Ф.Писарькової, вплинули на те, що у Московському царстві не було такого характерного для європейської історії явища, як продажність посад.

Унаслідок аналізу Петровських реформ та використання результатів останніх досліджень (О.Б.Каменський, Є.В.Анисимов, С.Б.Веселовський та інші), авторка притримується думки, що їхній початок порушив характерну для XVII ст. взаємодію рівнів влади, відносин між підданими та володарем, проявившись у забороні подавати населенню чолобитні на ім'я царя (за винятком справ державної ваги), появи посередників між царем і Боярською думою, яка до того ж значно зменшила законодавчу практику, як і заснування нового, губернського поділу, підпорядкованого одній меті – забезпечення фінансами військових реформ початку XVIII ст. Розуміючи небезпеку зосередження місцевої влади в руках одного губернатора, Петро I намагався урівноважити її утворенням рад із незалежними представниками, однак це не принесло бажаного успіху.

Деталізація наступних глав книжки є не єдиним її позитивом, до них варто додати й виваженість та аргументованість авторового мислення, коли вона переходить, власне, до поглибленого аналізу реформ Петра I, який поновлював центральне управління. Сенат створювався як установа вищого порядку з розпорядчою і виконавчою владою для встановлення балансу між центром і губерніями. В основу як цих, так і інших реформ влади кладалися принципи надзвичайних заходів, жорстокість і немилосердя. Для зміцнення бюрократії вперше 1715 р. вводилися штатні розписи з фіксованим жалуван-

ням для всіх категорій державних службовців, причому, зауважує Л.Ф.Писарькова, розмір окладів на приєднаних територіях подвоювався у порівнянні зі звичайними, в яких величина жалування залежала від адміністративного і політичного значення губернії. Відбулися й інші помітні зміни у формуванні бюрократичного апарату й серед них запровадження безстрокової служби начальників місцевої адміністрації, що в наслідку призводило разом з іншими чинниками до зростання корупції та посадових злочинів. Однак слідчі комісії і розшукові канцелярії, організація фіскальної служби, відбирання сіл, тілесні покарання, позбавлення посад, нагород і навіть життя не ліквідували беззаконня і не створили ефективних важелів для його запобігання. Із запровадженням нових органів центрального управління – колегій – почалося запозичення і насадження всього іноземного в російську управлінську традицію і, як підкреслює дослідниця, у цьому не лише не було необхідності, а й це призвело до якогось дивного поєднання та одночасного існування російських інституцій та шведських – «губернія» і «провінція», «воеводи» і «камеріри» (фінансове управління), «уезди» і «дістрікти» і т. д. Особлива увага акцентується на інституті фіскалів, який формувався на виборному принципі і наближався за своїм становищем до коронних чиновників, що дозволяло владі мобілізувати його для контролю за діяльністю адміністрації. Застосовуючи добре підібрані статистичні дані, зіставляючи чисельність бюрократії у центрі та губерніях, дослідниця відзначила, що, незважаючи на потужні реформи Петра в галузі управління, йому не вдалося уніфікувати адміністративно-територіальний поділ, до якого він прагнув. За її спостереженнями урядовий апарат продовжував залишатися малочисельним, особливо на місцях, а співвідношення між центральною й місцевою бюрократією змінювалося на користь останньої.

Унаслідок проведення колезької реформи управління відбулися суттєві зміни і в умовах служби, зокрема, зменшилося матеріальне її забезпечення, постійно порушувалася принцип її грошової оплати. А якщо врахувати заборону брати посули і поминки з населення, то становище приказних людей не можна назвати нормальним, що відбивалося і на якості служби. Тим більше, що вимоги до неї, виставлені у Генеральному регламенті, були досить високими, як-от: час перебування в канцелярії значно збільшився, заборонялося займатися справами поза її стінами, запроваджувалося регулярне сповідання, і ця процедура стала вагомим критерієм для переведення на вищі посади. У разі невиконання названих вимог, як і інших (порушення термінів виконання справ, прогули, запізнення), встановлювалася система покарань: штрафи, побиття, втрата майна і смерть. Дослідниця підтримує думку попередників, зокрема, М.М.Богословського, О.Д.Градовського, що уряд, запроваджуючи складну канцелярську машину, не мав коштів на її утримання, а тому Петро I нагнітав страхи фізичного покарання, засновував систему доносів, створював державу із притаманними йому силовими методами примусу та жорстокості, а наприкінці свого царювання вдався до... скорочення чисельності державних службовців і поставив питання про перегляд штатів та відмовився від принципу грошової оплати. У зв'язку із цим особливого значення у дослідженні надається такому поняттю, як привнесення раніше малорозвинутої системи недовіри верховної влади до своїх підданих, що в кінцевому результаті дозволило Л.Ф.Писарьковій зробити такий висновок. Петру I не вдалося досягти поставленої мети: поділу влади не відбулося, як і не здійснено уніфікації усіх сторін адміністративного життя та бюрократизації центрального й місцевого апарату управління.

Розпочата ним справа поставила перед наступниками завдання, що їх російська історіографія розцінила двояко, одні історики назвали заходи Катерини I і Петра II контрреформами, а інші – стабілізацією і корегуванням. Аби уточнити своє ставлення до цього поділу, авторка проаналізувала факти ліквідації та створення нових державних установ як центральних, так і місцевих, до яких вдалася Верховна таємна рада (1727 р.), змінюючи запозичену у Швеції систему на традиційну російську. Анна Іоанівна навіть повернула прикази, трирічний термін перебування воевод на посадах, ліквідувала фіскальну контору, щоправда, залишивши фіскалів у військовій службі та у Західних губерніях, де вони проіснували найдовше. І знову перед верховною владою постала проблема, якому принципу формування влади віддати перевагу – зупинилися на необхідності відомчої вертикалі влади, яку не вдалося створити Петру I, та якою найбільше, на думку Л.Ф.Писарькової, переймалася донька великого реформатора Єлизавета Петрівна, яка, однак, далі повернення ролі і значення Сенату не пішла, і укладання штатів нових

установ продовжувалося протягом десятиріччя. Незважаючи на це, дослідниця стає на позицію, що її висловили свого часу М.К.Любавський і О.Б.Каменський: реформи Петра I не скасовувалися, а корегувалися відмовою від нежиттєздатних починань. Зате верховною владою було підтримане бюрократичне управління, яке розвинулося спершу у центральних органах влади, поступово витісняючи виборний принцип із місцевого управління.

Розглядаючи нові законодавчі проекти, дослідниця постійно тримає у полі зору проблему складності, неоднозначності, боротьбу різних точок зору в оточенні верховної влади на те чи інше управлінське питання. Серед них, наприклад, проект П.Шувалова 1754 р., в якому вперше передбачалося створення посад виборних комісарів із місцевого дворянства, які б турбувалися безпекою та благоустроєм населення, що було найслабшою ланкою всіх попередніх проектів місцевого управління. Політика залучення дворян на цивільну службу вкотре актуалізувалася через фінансові інтереси держави до податних станів, які утримували та поповнювали державну скарбницю. Як вдало відмітила авторка, дефіцит кадрів змушував розширювати соціальну базу комплектування чиновників то вихідцями з духовенства, то з селянського стану, але окремі випадки, у принципі, не впливали на загальне обмеження права служити купцям та податним людям. Аби утримувати контроль за формуванням бюрократії, верховна влада шукала механізми, і саме таким стало соціальне розмежування чиновницьких і канцелярських посад. Канцелярським службовцям було заборонено володіти маєтками (1754 р.), і межею у цьому складному процесі був обер-офіцерський чин. Така політика сприяла тому, що для місцевих установ найбільшою проблемою ставав дефіцит кадрів, натомість – для центральних – їх чисельність невпинно зростала.

Однак, чи не найцікавіші сторінки монографії присвячені заходам, до яких вдавалася верховна влада, аби якщо не ліквідувати, то хоча б призупинити зловживання чиновників. Жорстокі покарання Петра I не принесли бажаних наслідків. Фіскалі, покликані стежити за розкраданням, виявилися найбільшми казнокрадами. Його наступники полегшили покарання, відмінили фактично смертну кару, зняли заборони на володіння маєтками губернаторам і воеводам у ввірених їхньому управлінню губерніях, перевівши стрілку на штрафи та скорочення, апелювали також до совісті чиновників, їх відповідальності перед Богом і державою. Вимагання подарунків, хабарництва, здирство, особливо при незаконному гуральництві, здачі підрядів, перевищення влади були звичними для тогочасних державних службовців. Запровадження постійного державного жалування у 1760-х рр. Катериною II значно зменшило посадові зловживання, чому сприяла й створювана атмосфера громадського осуду тих чиновників, які брали хабарі, а також повернення права населенню подавати скарги безпосередньо верховній владі. Однак, помножені на невисоку культуру вчорашніх армійських офіцерів, звички до здирства не піддавалися викоріненню. Хабарі мали надзвичайно багату палітру: від грошей до натуральних виплат і наділення чиновників селянами. Однак, на переконання дослідниці, яка спеціально досліджувала цю проблему, населення скаржилося верховній владі лише у разі надзвичайних зловживань місцевої влади.

Відзначаючи надзвичайну скрупульозність Л.Ф.Писарькової, фактологічне насичення її монографії, спроби через числові підрахунки відшукати закономірності й особливості організації чиновницької служби, усе ж варто зауважити, що деякі її висновки звучать непереконливо. До таких варто віднести хоча би твердження, що на середину XVIII ст. чини перетворилися у нагороду і компенсували низький розмір жалування (С.337).

Попри насиченість, цікаві спостереження, глибокий аналіз реформ державного управління Петра I та їх наслідків, для нас найбільший інтерес становить друга половина книги, де йдеться про підготовку та запровадження губернської реформи 1775 р., що повністю поширювалася на українські новостворювані губернії – Малоросійську, Слобідсько-Українську та Новоросійську. Розглянуті авторкою проекти реформування місцевого управління (Я.П.Шаховського, П.І.Шувалова, М.І.Паніна) вкотре переконують, яка серйозна підготовка здійснювалася владою для впорядкування адміністративно-територіального устрою держави, згідно з яким розташовувалися уніфікована мережа державних установ. Важливою для розуміння різниці між губернією, намісництвом і генерал-губернаторством є трактування Л.Ф.Писарьковою їх тотожності на час проведення реформи, оскільки у науковій літературі з цього приводу панує кілька малопереконливих точок зору.

Крім того, авторці досить повно, на відміну від попередників, вдалося з'ясувати кількість новостворених установ за губернською реформою Катерини II та пояснити причини їх нерівномірного розміщення у різних губерніях та областях імперії. Як і чи не вперше зауважити, що внаслідок відкриття губернських установ різко призупинили свою діяльність центральні органи влади. З'ясувавши склад та чисельність службовців у новостворених губернських та повітових установах, дослідниця констатує повільність їх заповнення, знаходить обставини, що впливали на темпи формування бюрократії, наявність вакансій. Відзначає також зворотній процес, наприклад, у Київській губернії, в якій число канцелярських службовців перевищувало на 160 осіб штатний розпис, однак жодних пояснень цьому явищу не пропонує. Попри складність підрахунків, на що постійно наголошує дослідниця, вона запропонувала цілком прийнятну схему, згідно з якою їй вдалося з'ясувати загальну чисельність службового апарату за Катерини II, а також порівняти її за різними категоріями: коронна (вища, середня та нижня) та виборна служба.

Серед підходів до з'ясування системи державного управління Л.Ф.Писарькова активізувала такий фактор, як особистість імператора, його розуміння державних проблем, хоча нею все ж мало уваги звертається на монарха як на інститут самодержавної влади. Вона відмічає, що кожному з імператорів була притаманна власна політика чи то централізації, при якій перевага віддавалася формуванню центральних органів влади, а чи децентралізації, коли зміцнювалася місцева влада. І той, і інший процеси нерозривно супроводжувалися запозиченням європейського досвіду, впливали на формування державної системи установ. Додамо від себе, централізація вела до усунення станової виборної бюрократії, а також зменшувала значимість судової влади за рахунок зростання адміністративної. Найбільш випукло вдалося авторці пояснити у цьому аспекті неординарні заходи Павла I, який поєднував централізацію у корінних російських губерніях і децентралізацію в окраїнних губерніях, зокрема Київській, Волинській, Подільській та Малоросійській, які наділялися для цього статусом губерній «на особих правах и привілегах состоящих». Однак при з'ясуванні змін, що їх зазнала судова система при Павлові I, авторка допускає неточності, стверджуючи, наприклад, що дворянські посади втратили виборний характер. Насправді, на відміну від внутрішніх губерній, дворяни Правобережної України при Павлові I отримали право обирати майже усіх судових чиновників головного суду, повітового і підкоморського судів та Волинського надвірного суду, а до участі у виборах були допущені навіть безземельні шляхтичі². Натомість надзвичайно цікаво та повно проаналізовано заходи верховної влади, спрямовані на підвищення ефективності діяльності державних установ. Посилення дисципліни, контроль за поведінкою чиновників у присутствених місцях, продовження часу їхнього там перебування підвищували продуктивність праці, яка крім скорочення тривалості розгляду справ, майже згідно із «невідкритими» законами Сіріла Паркінсона, призводила до зростання листування та збільшення загальних розмірів документообігу. А названі різновиди відрахувань, запроваджені Павлом I, справді, вражають навіть більш-менш обізнаного із стимулюванням державної служби. Казні сплачували за перехід із військової до цивільної служби, за ордени, а різноманітним штрафам не було меж. Однак, дослідниця вважає, що ці й інші заходи, зокрема перезапровадження фіскалів, не призвели до створення ефективної системи контролю за діяльністю адміністрації, яка б боялася Бога, як писав один із сенаторів, і не брала хабарів від населення.

Третю частину книжки складають додатки, основу яких являють таблиці. Їх розміри та значимість вимагають особливої уваги, але оскільки їх 55, то обмежуся лише найголовнішими: про становий склад чиновників різних категорій місцевого й центрального управління, штати державних установ, грошове забезпечення, списки губерній і т. д. Можна диву даватися, як багато дослідниці довелося працювати над таблицями, розміщеними безпосередньо на сторінках книжки. При всій необхідності статистичного матеріалу все-таки книжка ним переобтяжена. Її текст значно виграв би, коли б цифри час від часу не повторювалися двічі, раз у тексті, а другий раз – у таблиці.

Безперечно, вихід у світ монографії Л.Ф.Писарькової без перебільшення став помітним явищем в історіографії, і не лише російської. Дослідницею ґрунтовно мобілізовано досягнення попередників у цьому напрямку, а з другого, залучення та потрактування нового фактичного матеріалу, і не тільки архівного походження, дозволило їй вийти на нові горизонти бачення взаємодії центральних та місцевих органів влади та з'ясувати роль бюрократії у налагодженні систем управління протягом значного історичного

періоду. А також тому, що авторка актуалізувала дещо призабуту проблему, як вживалися російські традиційні та європейські підходи до організації функціонування держави. І все ж, час від часу відчувається певна упередженість щодо європейського досвіду та його ефективності для модернізації російської державності. І тоді, коли стверджується, що колезька система галузевого управління, на думку дослідниці, була «чуждою» Російській державі. І коли йдеться про терміновість служби, її виборність на найнижчій ланці, які були «невідомі» європейським країнам, і коли аналізується організація державної служби, що її запроваджував Петро I на бюрократичних принципах. Унаслідок цього дослідниця змушена зосереджуватися не лише на організації управління як такого, а постійно з'ясовувати проблему корегування наслідків запровадження європейських традицій. При цьому взагалі випускається з поля зору, чому все ж таки європейський досвід так притягував до себе увагу і Петра I, і Катерини II?

¹ Малов В.Н. Европейский абсолютизм второй половины XVII и начала XVIII в. // История Европы. – Т.4: Европа нового времени (XVII–XVIII века). – Москва, 1994. – С.140–141;

² Жукович П. Западная Россия в царствование императора Павла // Журнал министерства народного просвещения. – 1916. – Август. – С.226.

В.С.Шандра (Київ)