

ПРАКТИКА АДМИНИСТРАТИВНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ ДОЛЖНОСТНЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ЧИНОВНИКОВ В ОЦЕНКЕ СЕНАТОРСКИХ РЕВИЗИЙ НАЧАЛА XX ВЕКА

В статье изучается оценка практики административного расследования должностных преступлений чиновников сенаторскими ревизиями начала XX века, проведенными на территории Бакинской губернии, Туркестанского генерал-губернаторства и Привислинского края. Проводится сравнение полученных данных с ситуацией на Урале.

Система государственного управления всегда выступала и продолжает выступать важным фактором общественного развития. Это признается приверженцами самых разных теорий исторического процесса: от К. Маркса, который описал возможности влияния надстройки на базис [1], до А. Тойнби, который увидел в так называемых «универсальных государствах» средство взять под контроль социальный распад цивилизации [2]. Эффективность властных структур является принципиально важной для сохранения общества как целого. Она достигается разными способами, в том числе и путем самоочищения системы управления от тех своих сотрудников, которые используют служебное положение в личных целях. От организации этой работы напрямую зависит качество функционирования государственных учреждений.

В Российской империи начала XX века не только предание суду должностного лица, но даже возбуждение следствия по совершенному им преступлению не могло иметь место без разрешения его непосредственного руководства [3]. Как отмечал крупный отечественный юрист В. Маклаков, «пусть поступок предусмотрен законом и считается преступлением, пусть есть и следственная власть, и прокурорский надзор, которым преступление официально известно; они бессильны, раз преступление – дело должностного лица. Они могут вступить в свою роль только в том случае, если это им позволит начальство того, кто совершил преступление» [4]. Система «административной гарантии» делала чиновника ответственным лишь постольку, «поскольку этого хочет начальство» [5]. Как же на практике работала эта система?

Изучение материалов официального делопроизводства губернских правлений Урала [6], которые выполняли по отношению к местным полицейским чиновникам функции органов ад-

министративной юстиции [7], позволило нам сделать вывод о том, что в 1907-1917 гг. в регионе существовало устойчивое неформальное объединение губернского чиновничества. Его деятельность находила выражение в систематическом спасении полицейских чиновников от наказаний за должностные преступления. Удалось установить, что имели место постоянная интерпретация фактов злоупотребления служебным положением в пользу обвиняемого чиновника; передача в суд дел преимущественно по проступкам нижних чинов; замена наказания «причислением к штату» губернского правления; поручение расследования непосредственному начальнику обвиняемого [8]. Все это способствовало развитию коррупции и «разложению» уральского чиновничества.

Логика исследования диктует необходимость поставить вопрос: являлось ли наличие неформального объединения государственных служащих уникальной особенностью названного региона или же подобное явление было характерно и для других территорий Российской империи начала XX века?

Поскольку иных исследований, в которых на основе первичных источников прослеживалась бы практика административного расследования должностных преступлений чиновников в том или ином районе, не создано, поиск ответа на поставленный выше вопрос естественно искать в материалах ревизий. Целью данной статьи является изучение того, как сенаторские ревизии начала прошлого века оценивали практику административного расследования должностных преступлений чиновников, присущую губернским властям.

Сенаторские ревизии являлись формой чрезвычайного надзора за местной властью. Введенные указом 1722 года, они на протяжении XVIII века сумели хорошо вписаться в практику государственного управления. Указом 28

ноября 1799 года, который действовал вплоть до упразднения Сената в 1917 году, местным должностным лицам было вменено в обязанность исполнять все распоряжения ревизирующих сенаторов [9].

На протяжении 1800-1917 гг. в России было проведено, по нашим подсчетам, 129 сенаторских ревизий [10]. Их акценты менялись с течением времени: от преимущественного внимания к губернской административной власти до усиленного изучения судебных структур, органов управления градоначальств, военных округов. Анализ объектов сенаторских ревизий позволяет выделить две важные тенденции в их проведении: во-первых, снижение внимания Сената к губернским административным властям империи в целом; во-вторых, еще большее снижение контроля над деятельностью губернских администраций коренной России. Последняя сенаторская ревизия такого рода была проведена в 1892 году (Тобольская, Пермская и Оренбургская губернии; председатель комиссии князь М.С. Голицын).

Это означает, что эффективность введенного в 1892 году «Общего Учреждения Губернского», нормами которого руководствовались вплоть до 1917 года местные власти 50 европейских губерний империи, анализу Сената не подвергалась. В этот период названный высший государственный коллегиальный орган сосредоточился на изучении губернских администраций тех регионов, которые имели свои особые «Учреждения». Речь идет о национальных окраинах Российской империи.

В исследуемый период были проведены три подобных ревизии – Бакинской губернии (1905 год; сенатор А.М. Кузьминский) [11], Туркестанского края (Сыр-Дарьинская, Ферганская, Самаркандская, Семиреченская, Закаспийская области; 1908-1910 гг.; сенатор граф К.К. Пален) [12], Привислинского края (Варшавская, Плоцкая, Люблинская губернии; 1909-1910 гг.; сенатор Б.Д. Нейдгарт) [13]. Последняя была инициирована на основании информации о коррумпированности местного чиновничества [14]. Остальные две ревизии были проведены с целью выяснения причин армяно-азербайджанской резни 6-10 февраля 1905 года [15] и для передачи Туркестанского генерал-губернаторства из ведения Военного министерства в ведение МВД [16].

Организация государственной власти на указанных территориях имела свою специфику. Где-то большим влиянием пользовался магистрат, где-то – канцелярия генерал-губернатора, где-то – старшины аулов. Однако центральное звено системы административного управления было идентичным во всех ревизуемых районах. Оно представляло собой цепочку «губернатор – губернское (областное) правление – городская и уездная полиция». Важно отметить, что такая же система действовала и в губерниях европейской России, управляемых по «Общему Учреждению Губернскому», составляя там основу губернаторской власти [17]. Все это создает поистине уникальную исследовательскую ситуацию, позволяющую без всяких «натяжек» и произвольных допущений провести сравнительный анализ материалов ревизий по интересующему нас вопросу, а также сопоставить полученные данные с результатами изучения деятельности губернских администраций Урала.

Какие же выводы были сделаны в сенаторских отчетах?

Изучение материалов ревизии Бакинской губернии показало, что сенатор А.М. Кузьминский счел нужным уделить проблеме качества расследования должностных преступлений особое внимание.

Он констатировал, что местный губернатор игнорировал свои обязанности по подбору кадров, несмотря на то, что они были всецело сосредоточены в его руках. Ревизия вскрыла такие вопиющие случаи, когда на ту или иную административную должность назначались «заведомо порочные люди – заведомо, потому что достаточно было справиться с послужными их списками для того, чтобы их не назначать» [18]. «Полнейшее безразличие к качественному составу должностных лиц» являлось характерной чертой губернаторской деятельности.

Губернское правление, по оценке сенатора, систематически брало под свою защиту полицейских чиновников, обвиняемых в совершении служебных преступлений. В своем отчете ревизор написал, что правление «не проявляет интереса и стремления к разоблачению и искоренению злоупотреблений, совершаемых подведомственными ему лицами» [19]. В этом учреждении, отмечалось далее, «существует весьма заметное тяготение в пользу пре-

кращения возникающих против полицейских чинов обвинений и невозбуждения против них преследования даже при наличии таких данных, которые делают вполне вероятным факт преступного деяния и виновность должностного лица в совершении оно» [20]. Например, по жалобе на вымогательство взятки околоточным надзирателем правление прекратило дело только потому, что истец не мог указать точное место жительства своих свидетелей [21]. В других случаях, когда дело не представлялось возможным «замять», правление всячески затягивало расследование. «Не мало примеров, – писал сенатор, – когда губернское правление постановляет о возбуждении уголовного преследования против должностных лиц полиции 3-6 лет спустя после принесения жалобы на их действия» [22]. Кроме того, правление практиковало незаконное «прекращение многих дел по обвинению разных должностных лиц» под видом амнистии. Так, положения Манифеста от 11 августа 1904 года, которые могли «иметь применение лишь в смысле сокращения срока наказания», послужили для этих учреждений предлогом для закрытия целого ряда таких дел [23]. Административные расследования по жалобам на действия чинов полиции отдавались правлением в руки их непосредственных начальников или сослуживцев, которые были «связаны с ними общностью интересов» и поэтому стремились «не к выяснению истины, а к сокрытию и извращению действительных обстоятельств события» [24]. Именно подобная позиция, по оценке А.М. Кузьминского, обусловила фактическую «безнаказанность чинов полиции за совершаемые ими преступные деяния и главным образом за взяточничество, чем преимущественно и объясняется огромное распространение, которое оно получило в Бакинской губернии» [25].

Что же касается практики административного расследования должностных преступлений в самих местных полицейских структурах, то и здесь полиция губернии всячески тормозила производство дел «по жалобам на неправильные или преступные по службе действия» своих сотрудников. «Переписки эти, – отмечал А.М. Кузьминский, – даже в тех случаях, когда они возникают по предписаниям Губернатора или Губернского Правления, большею частью

не получают немедленного исполнения и остаются продолжительное время, – иногда в течение нескольких месяцев, одного года и даже больше, – без движения» [26].

Ревизия графом К.К. Паленом областей Туркестанского края позволила сенатору сделать вывод о том, что «наиболее слабою стороною деятельности губернаторов оказалось совершенное почти отсутствие контроля над подчиненными». Оно выражалось в первую очередь в «снисходительном, иногда до крайности, отношении областной власти к должностным преступлениям и недочетам ее служащих» [27]. Именно в этих условиях становилось возможным, например, назначение в Самаркандской области на должность участкового пристава «лица, трижды к тому времени привлекавшегося к уголовной ответственности за служебные преступления и неоднократно подвергавшегося дисциплинарным взысканиям» [28]. Другой характерный пример: дело по обвинению одного из участковых приставов в избивании волостного управителя «пролежало... без всякого движения в течение полутора лет», после чего было просто прекращено властью Сыр-Дарьинского губернатора [29].

Оценивая деятельность местных областных правлений в качестве органов административной юстиции, сенатор отметил, что в их работе имело место «очень снисходительное» отношение к должностным преступлениям. Вопреки требованиям закона большинство подобных дел, несмотря на доказанную вину чиновника, решалось не в судебном, а в административном порядке [30], что и позволяло правлениям принимать самое активное участие в их рассмотрении. Возбужденные по жалобам на действия чиновников дела «настолько затягивались, что многие из них, за смертью обвиняемых, пришлось направить на прекращение» [31]. Причем в таких разбирательствах оказывались замешаны и высшие чины правлений [32]. Если же дело о служебном преступлении доходило до этапа назначения наказания, то последнее отличалось неоправданной мягкостью. Чаще всего это были «замечания» и «строгие замечания», вынесение которых не было сопряжено с материальной ответственностью или понижением в должности [33]. Более того, одного пристава, который в 1907-1908 гг. «за целый ряд проступков и преступлений по службе» был восемь раз

привлечен к ответственности, Самаркандское областное правление через одиннадцать дней после очередного предания суду повысило в должности [34].

Местная полиция также не принимала «своевременно мер к расследованию» должностных преступлений среди своих служащих, в результате чего истину становилось выяснить, как дипломатично высказался сенатор, «затруднительно» [35].

Ревизующий Привислинский край Б.Д. Нейдгарт отметил следующие характерные черты административного расследования губернскими властями должностных преступлений своих подчиненных.

Губернаторы, по оценке сенатора, имели «поразительно снисходительное отношение... к нарушителям служебного долга» [36]. Так, например, Люблинский губернатор сделал официальный выговор местным жандармским чинам за то, что они попытались «производить расследование о деятельности администрации» [37]. В Плоцкой губернии уездный начальник, известный всему населению как «отчаянный взяточник», не только не был губернатором предан суду, но даже не уволен [38]. Эти и другие выявленные ревизией факты заставили Б.Д. Нейдгарта признать перед императором, что «за весьма редкими исключениями служебные преступления остаются безнаказанными» [39].

Анализируя положение местных губернских правлений, ревизор не считал возможным дать обобщенную оценку их деятельности (пожалуй, это единственный случай такого рода в рассматриваемых материалах ревизий). Он пошел по пути обличения конкретных представителей руководящего состава правлений (советника, медицинского инспектора, вице-губернатора) в поборах с населения, казнокрадстве, взяточничестве и др. [40]. Тем не менее одну общую тенденцию сенатор все же отметил, и эта тенденция напрямую относится к рассматриваемой нами проблеме. Она заключалась в том, что «многие дела о неправильных по службе действиях... должностных лиц по году и более оставались без движения, а учинившие неблагоприятные и даже преступные действия продолжали исполнять свои должностные обязанности. В некоторых случаях очевидно преднамеренное за-

тягивание дел бесполезной перепиской имело следствием невозможность привлечения виновных к уголовной ответственности за истечением давности» [41].

Особенностью ревизии Привислинского края было то, что у нее изначально была по отношению к полиции установка, сформулированная самим Б.Д. Нейдгартом так: «Очевидная недостаточность получаемого ими (полицейскими чиновниками. – С.Л.) содержания, не дающая возможности существовать, побуждала не останавливать внимания Сенаторской Ревизии на мелких, с корыстными целями, нарушениях обязанностей полицейской службы, и посему Ревизующий Сенатор вначале предполагал вовсе не затрагивать ревизией действий этих чинов» [42]. Тем не менее, приступив к конкретной работе на месте, ревизорам пришлось пересмотреть свои позиции. В частности, Б.Д. Нейдгарт прямо указал на то, что местной полиции было присуще «покрывательство» должностных преступлений своих сотрудников. Суд и наказание следовали за служебными преступлениями лишь «в виде исключения» [43]. Ревизия связала возможность существования такой порочной системы с несовершенством действовавшего законодательства, согласно которому возбуждение уголовного преследования по должностным преступлениям целиком зависело от начальства обвиняемых [44].

Итак, изучение материалов сенаторских ревизий начала XX века о деятельности губернских администраций показывает, что в них было уделено внимание практике административного расследования должностных преступлений чиновников. Все три ревизии эту практику оценили крайне негативно. Тот факт, что данный вопрос систематически поднимался на самом высоком уровне (отчет сенатора императору), говорит о значимости этой проблемы в общегосударственном масштабе. Следует полностью согласиться с А.М. Кузьминским, который подытожил один из разделов своего отчета так: «Если даже считать приведенные примеры лишь частными случаями, не определяющими самую систему... то все же система, допускающая одну возможность такого рода отклонений от правильного порядка, должна быть признана совершенно несостоятельной и заслуживает полного осуждения» [45]. Действительно, наличие стой-

кого неформального объединения чиновничества, которое всячески старалось не допустить наказания своих участников за должностные преступления, обесценивало принцип ответственности чиновника за незаконные действия. Он заменялся принципом преданности начальству и, более широко, своей корпорации. Это не могло не вести к потере обратной связи с населением. Согласно данным ревизий названная проблема была характерна и для самых высших звеньев губернских администраций, подвергнутых проверке. Причем ситуация в регионах была настолько однотипной, что сенаторы даже описывали ее в схожих выражениях [46].

Важно подчеркнуть, что изученные в начале XX века Сенатом территории были весьма различны по уровню своего социально-экономического, политического и культурного развития. С одной стороны, это сильные в индустриальном отношении, с развитой частной собственностью, католические по духу польские земли, являющиеся к тому же одним из крупнейших в Российской империи и Восточной Европе университетских центров. С другой стороны, это аграрные, по преимуществу мусульманские земли Азербайджана и Средней Азии, с присущими им в то время феодальными пережитками, патриархальными особенностями общественной организации. Обозначенные регионы даже в географическом плане были весьма отдалены друг от друга, между ними отсутствовала общая граница. Ревизовали их также абсолютно разные по составу комиссии. Тем не менее выявленные сенаторами негативные характеристики, присущие практике административного расследования должностных преступлений чиновников, носили однотипный характер.

Все вышеизложенное, на наш взгляд, убедительно показывает, что наличие устойчивого неформального объединения губернского чиновничества не являлось специфической особенностью Уральского региона, а было характерно и для других территорий Российской империи начала XX века.

В заключение поставим вопрос: каковы же были результаты указанных ревизий для регионального чиновничества? Сенатские фонды не сохранили полную и упорядоченную картину последствий этого рода. Поэтому речь пойдет не о точных результатах, а скорее об авторских впечатлениях от знакомства с ма-

териалами ревизий. Они заключаются в том, что только в Привислинском крае свои должности потеряли (мы не говорим «уволены», так как имели место «прошения об отставке») некоторые высшие чины губернской администрации (губернаторы, высшие чиновники губернского правления). В Бакинской губернии и Туркестанском генерал-губернаторстве судебные преследования были инициированы по отношению к чиновникам среднего звена (столоничальники, секретари и т. п.). Эти впечатления лишней раз подкрепляют вывод о серьезном кризисе, который испытывала административная власть Российской империи на местах в начале XX века.

И последнее замечание. В настоящее время среди отечественных ученых все шире распространяется мнение о том, что в любом историческом исследовании должно быть место так называемым «персоналиям». Ход рассуждений обычно таков: историю делают люди; каждый из них обладает неповторимыми личностными чертами; последние влияют на исторический процесс; следовательно, их надо обязательно изучать. Пристальное внимание к конкретным биографиям стало реакцией на попытки превратить исторический процесс в социологическую схему, имевшие место в прошлом веке. Однако крайности губительны. Сегодня исследователю как никогда важно понимать, что ни один фактор исторического развития не является абсолютным. Материалы сенаторских ревизий начала XX века позволяют убедительно подтвердить эту мысль. В самом деле, Л.М. Лысенко изучила социокультурные характеристики губернаторского корпуса империи: возраст, образование, стаж работы в сфере государственного управления и др. [47]. Она пришла к выводу о том, что к началу XX века образовательный и профессиональный уровень губернаторов был весьма высок, абсолютное большинство этих должностных лиц имели высшее образование, достаточно высокий чин и т. д. [48] Однако при этом, как свидетельствуют данные ревизий, на территории Кавказа, Средней Азии, Польши эти должностные лица относились формально к целому ряду своих прямых обязанностей, злоупотребляли служебным положением и поощряли аналогичные действия своих подчиненных. И высшее образование им в этом не

мешало. Аналогичным образом обстояло дело и с руководящим составом губернских правлений Урала [49]. Думается, в исследуемый период на местах определяющую роль играла сложившаяся *с и с т е м а* управления, а не то или иное, пусть даже весьма выдающееся, но

все же включенное в эту систему конкретное лицо. Следовательно, институциональный подход к изучению реалий того времени правомерен, является основным. Персоналистский подход может играть только вспомогательную, дополнительную роль.

Список использованной литературы:

1. См., например: Маркс К. Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта // К. Маркс и Ф. Энгельс. Избранные произведения. – Т. 1. – М.: Политиздат, 1979. – С. 418 – 516.
2. Тойнби А. Дж. Постигание истории: Сборник / Пер. с англ. Е.Д. Жаркова. – 2-е изд. – М.: Айрис-Пресс, 2002. – С. 496-526.
3. Евтихийев И.И. Ответственность должностных лиц. – М., 1917. – С. 7, 14-15.
4. Маклаков В. Законность в русской жизни (Публичная лекция, прочитанная 17 марта 1909 года) // Вестник Европы. – 1909. – Кн. 5. – С. 247.
5. Там же. С. 248.
6. В Уральский регион в начале XX века включались 4 губернии – Вятская, Оренбургская, Пермская и Уфимская.
7. Свод законов Российской империи. Издание неофициальное / Под ред. И.Д. Мордухай-Болтовского. – Кн. 1. – Т. 2. – СПб.: Русское Книжное Товарищество «Деятель», 1912. – С. 57. – Ст. 467.
8. Любичанковский С.В. Губернское правление в системе губернаторской власти в последнее десятилетие существования Российской империи (на материалах Урала). – Екатеринбург: Изд-во Уральского ун-та, 2003. – С.146-152.
9. Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801-1917 гг. – Т. 1: Высшие государственные учреждения. – СПб.: Наука, 1998. – С. 84.
10. Подсчитано на основе: Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801-1917 гг. – Т. 1: Высшие государственные учреждения. – СПб.: Наука, 1998. – С. 84-86.
11. РГИА. Ф.1535.
12. Там же. Ф.1396.
13. Там же. Ф.1334.
14. Там же. Ф.1334. Оп.1. Д.1. Л.3.
15. Там же. Ф.1535. Оп.1. Д.1. Л.1-5.
16. Там же. Ф.1276. Оп.20. Д.48. Л.72-73.
17. Любичанковский С.В. Указ. соч. С. 70-71, 85.
18. РГИА. Ф.1535. Оп.1. Д.1. Л.329.
19. Там же. Л.315 об.
20. Там же. Л.316.
21. Там же. Л.316-316 об.
22. Там же. Л.309.
23. Там же. Л.317 об.
24. Там же. Л.315 об.-316.
25. Там же. Л.317 об.
26. Там же. Л.265.
27. Там же. Ф.1396. Оп.1. Д.438. Л.15.
28. Там же.
29. Там же. Д.415. Л.8.
30. Там же. Д.438. Л.16 об.; Д.415. Л.41 об., 55 об.
31. Там же. Д.415. Л.41.
32. Там же. Л.42.
33. Там же. Л.61-62.
34. Там же. Л.41 об.
35. Там же. Д.64. Л.20 об.; Д.46. Л.25-25 об.; Д.438. Л.15 и др.
36. Там же. Ф.1334. Оп.1. Д.17. Л.3.
37. Там же. Л.7 об.
38. Там же. Д.18. Л.1 об.-2.
39. Там же. Д.3. Л.15 об.
40. Там же. Д.1. Л.66 об., 68 об.-70 об., 93 об., 97; Д.3. Л.12 об.-13; Д.17. Л.1-1 об., 2 об., 6.
41. Там же. Л.68.
42. Там же. Д.1. Л.72.
43. Там же. Д.3. Л.15 об.; Д.17. Л.9-9 об.
44. Там же. Д.3. Л.15 об.
45. Там же. Ф.1535. Оп.1. Д.1. Л.312 об.
46. Ср., например: «поразительно снисходительное отношение... к нарушителям служебного долга» (из отчета Б.Д. Нейдгарта), «снисходительное, иногда до крайности, отношение... к должностным преступлениям» (из отчета К.К. Палена).
47. Лысенко Л.М. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII - начало XX века). – М.: Изд-во МПГУ, 2001. – 358с.; Лысенко Л.М. Губернаторы и генерал-губернаторы в системе власти дореволюционной России. Диссертация на соискание ученой степени доктора исторических наук. – М., 2001. – 515 с.
48. Лысенко Л.М. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII - начало XX века). – М.: Изд-во МПГУ, 2001. – С. 187, 196-197, 200-201, 237-238.
49. Любичанковский С.В. Губернское правление в системе губернаторской власти в последнее десятилетие существования Российской империи (на материалах Урала). С. 107-121.