

ОБ ИЗБРАННЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ ИЗУЧЕНИЯ БЮРОКРАТИИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

THE SELECTED RESEARCH DIRECTIONS OF THE BUREAUCRACY IN RUSSIAN EMPIRE

A. Gorak

Annotation

This article deals with the directions of the study of bureaucracy, as a universal and yet indispensable management model. The author emphasizes the need to study this issue in historical context, because of the richness of empirical experience in the application of this model. Returns a special attention to contemporary research directions, based on the concept of knowledge management. In this context, the author draws attention to two key issues:

1) the research of staff offices (as carriers of knowledge), 2) diplomatics and records management (as carriers of information)

Keywords: Russian Empire, Bureaucracy, records management, officialdom, diplomatics

Горак Артур

Доктор, адъюнкт

Университет, Марии Кюри–Склодовской,

Люблин, Польша

Аннотация

В статье идет речь об актуальности изучения бюрократии как универсальной и пока незаменимой модели управления, подчеркивается важность анализа этой темы в контексте исторического опыта. Особое внимание уделяется современному научному подходу, опирающемуся на концепцию управления знаниями, ставятся две ключевые проблемы, связанные с исследованием состава персонала чиновников и системы документационного обеспечения.

Ключевые слова:

Российская империя, бюрократия, делопроизводство, документальное обеспечение, дипломатика.

Бюрократия сопровождает человеческую цивилизацию от самого рассвета ее истории, является универсальной формой организации управления, которая присутствует почти во всех обществах. Сам термин был уже хорошо известен в XIX веке [1], но только М. Вебером была разработана и обоснована идеальная модель бюрократии, признанная им наиболее рациональной формой управления [2]. Ее сторонники утверждают, что бюрократия – единственная известная в настоящее время форма социальной организации, которая позволяет обществу достигнуть уровня современного индустриального государства, способного обеспечить высокий уровень жизни населения.

Веберовская модель основана на предположении, что человек может общаться в профессиональной среде безлично, внутренне освободившись от всех своих качеств, непосредственно не связанных с должностными обязанностями. Формирование этой идеальной модели является целью, достижение которой обеспечивает выполнение правил, сформулированных Вебером.

Бюрократия вполне соответствует не только индустриальному, но и информационному обществу, как высшей стадии развития социума [19, с. 29–46], но ее формирование и функционирование невозможны без достижения определенной зрелости общественной организации и системы управления, прежде всего без создания независимой и устойчивой культуры организации. Такой подход в корне отличается от поверхностных взглядов на бюрократию (как ее сторонников, так и противников), ко-

торые основываются главным образом лишь на учете формальных критериев.

Применительно к Российской империи эти соображения заставляют нас, в первую очередь, обратить особое внимание на проблемы управления бюрократическим персоналом и циклов прохождения документов по инстанциям в государственных учреждениях [3]. В последние десятилетия российское чиновничество является объектом исследований, проводимых с использованием различных современных методов (прозопографии, биографистики и др.).

Но, несомненно, следует иметь в виду и региональную специфику империи, учитывать широкий диапазон различий между центром и окраинами. Значительный научный интерес представляет изучение местной бюрократической традиции и моделей управления в отдельных регионах [4], которые далеко не всегда принимаются в расчет исследователями. Несомненно, что имперскую политику по отношению к национальным окраинам (Царству Польскому, прибалтийским губерниям, Грузии и Финляндии), особенно в первой половине XIX в., нельзя сводить только к русификаторским методам. Об избирательности подхода к управлению этими регионами свидетельствует пример проведения в Царстве Польском после 1863 г. правительственных мероприятий, ранее апробированных в Грузии [5].

В последнее время внимание ученых привлекает также вопрос об особенностях управления на "внутренних

окраинах". В октябре 2010 г. были подведены итоги международной дискуссии по истории местного управления пореформенной России, проводившейся под эгидой Российской академии наук [6]. На ней было констатировано, что в пореформенный период модели имперского управления в регионах непосредственно влияли на уровень эффективности реализации властных полномочий [7]. Поэтому специфика унификации "внутренней периферии" в рамках в рамках общего процесса расширения "ядра" империи является одной из ключевых проблем данной тематики.

Следует подчеркнуть значение прозопографии как одной из вспомогательных исторических дисциплин, целью которой является идентификация и изучение индивидуумов "в плане карьеры, ведущей к обладанию и осуществлению власти" [20, с. 89]. Применение этого метода началось в конце XIX в. в работах историков античности [21]. Прозопография дает возможность рассматривать человека в контексте происхождения, социального положения, карьеры, места в родоплеменной иерархии или профессиональной группы. Выделение и анализ однородных групп – уникальная возможность для исследователей чиновничества имперского периода, но при этом следует по мере возможности избегать биографического подхода. Массовые, однородные источники (напр., послужные списки) легко поддаются обработке посредством компьютерной базы данных.

Вторая ключевая проблема, связанная с изучением этой темы – документированное обеспечение процесса управления, так как деятельность бюрократии базируется на официальном делопроизводстве. М. Вебер писал: "Опыт показал, что чисто бюрократическое и, следовательно, бюрократически-монархическое документированное управление с точки зрения точности, стабильности, дисциплины, гибкости и надежности обеспечивает его предсказуемость (как с точки зрения должностного лица, так и заявителя), интенсивность, возможность применения во всех сферах государственной жизни, является наиболее эффективной и рациональной формой администрации" [2, с. 166]. Совершенствование этой системы дает импульс к изучению информационных потоков в учреждениях, и, следовательно, и управления знаниями.

При оценке важности поставленной проблемы следует учитывать основные характеристики бюрократического делопроизводства, которые до сих пор не были подвергнуты критике: 1) профессиональные знания, которые играют важную роль в приеме на службу, распределении обязанностей и др.; 2) документирование и архивирование официальных действий и процедур, ведущих к принятию решений. М. Вебер более ста лет тому назад указывал на необходимость создания систем архивирования и расширения баз данных. Конечно, в то время они не были столь обширными, как сегодня (благодаря достижениям в области информационных технологий), но, тем не менее, являются неотъемлемой частью бюрократической орга-

низации; 3) секретность, т. к. профессиональная этика требует неразглашения деловой информации и ограничения доступа к документам [8].

Ключевым элементом бюрократической системы является Канцелярия в широком смысле слова, изучение которой позволяет историку понять специфику источниковой базы исследования темы. При этом следует учитывать связь содержания делопроизводственной деятельности и форм документации. Канцелярия выполняет следующие функции: 1) управление потоками зафиксированной в документах информации – выработка и внедрение регламентации делопроизводственной процедуры прохождения документов; 2) забота о физической сохранности документов и ограничении доступа к их содержанию; 3) фиксирование информации в определенной форме и хранение документов в систематизированном порядке в рамках отдельных фондов.

На этом основании приходим к выводу, что Канцелярия (как и любая делопроизводственная структура) не может изучаться в отрыве от организации власти, которой она используется. Г.О. Мейснер считает, что акты, которые возникли как результат официальной деятельности органов и должностных лиц, могут быть поняты только путем изучения их создателей. Поэтому обязательной составной частью исследования определенного комплекса делопроизводственных документов должно быть изучение конкретного административного органа, его структуры и служащих в нем должностных лиц, а также процедуры подготовки и прохождения актов [9, с. 52–96]. Вместе с тем не следует забывать, что создание документации является не целью учреждения, а только средством осуществления власти [10, с. 206] и повышения эффективности управления. Поэтому выбор той или иной делопроизводственной системы следует рассматривать как результат сознательного решения власти, выполняемый должностным лицом.

Применительно к России подобные научные постулаты обоснованы Л.Е. Шепелёвым. Он отметил, что во время источниковедческого анализа делопроизводственных документов главная задача заключается в исследовании трёх аспектов: 1) организационной структуры и полномочий органов власти, 2) чиновничьего аппарата, 3) делопроизводственной системы этих учреждений [11, с. 32]. По мнению Л.Е. Шепелева "делопроизводство государственных учреждений есть органическая часть их деятельности, она тесно связана как со статусом, так и с организационным устройством учреждений". Поэтому в ходе исследования следует определить предназначение документа, его форму и функцию. Кроме того, Л.Е. Шепелёв подчеркнул необходимость изучения "жизни" документа в учреждении – обстоятельств, сопровождающих его возникновение, движение и место в принятой системе хранения [11, с. 35].

Связь делопроизводство–власть является двуна-

правленной, т.е. с одной стороны, документ как инструмент власти определяет ее деятельность, а с другой – власть влияет на характер делопроизводства (канцелярские функции, формуляры документов и др.). В этом нас убеждает работа Л. Мазур [12]. Автор ясно показывает связь между фазами эволюции форм административной власти в России и формами принятия решений (коллективной и единоличной), которые, в свою очередь, определяют ключевые особенности делопроизводственной системы ("документирования"). "Документ превращается в символ бюрократической системы и непосредственно отражает все аспекты ее функционирования, трансформации и цивилизационные особенности, – подчеркивает Л. Мазур. – Эти два явления – бюрократическая система и делопроизводство находятся в непосредственной связи и обладают взаимной энергетикой, дополняя и конструируя друг друга" [12, с. 64].

Акцентуация документа как инструмента власти со всеми вытекающими из этого отношения зависимостями, приводит нас к ключевым проблемам дипломатики. До сих пор дипломатический подход к деятельности бюрократической канцелярии и ее документации еще в должной степени не определен, но размышления по этому поводу позволяют сделать некоторые выводы. Уместно задаться вопросом, должна ли дипломатика заниматься изучением всех форм бюрократического делопроизводства? Это целесообразно в том случае, если признавать за канцелярским документом юридическую силу в качестве акта, который, однако, носит не публичный, а только внутриорганизационный, или даже частный характер. Подобный подход согласуется с позицией представителей люблинской школы вспомогательных исторических дисциплин, последователей профессора Ю. Шиманского, не признающих деления дипломатики на древнюю и новую.

Действительно, XIX столетие не привнесло в делопроизводственную практику ничего принципиально нового. Основные формы документации сложились еще в предшествующие эпохи [13]. Поэтому исследования специалистов по дипломатике должны быть распространены на весь комплекс канцелярских документов периода бюрократии в веберовском смысле. Несмотря на то, что продолжается поиск эффективных моделей исследования, которые могли бы применяться для изучения канцелярской деятельности XIX – XX вв. и ее "продукции" [14], документы учреждений этого периода должны анализироваться с учетом их генезиса и формы. Поэтому всякий раз необходимо выявлять обстоятельства создания этих источников, учитывая специфику государственной власти, конкретного учреждения и служебного персонала.

Не менее важна реконструкция процесса подготовки документов [15]. Документация учреждений представляет собой не просто папки с бумагами, а инструмент управления. Порядок подготовки и хранения документов (канцелярская/делопроизводственная система) является неотъемлемой частью государственного управления и законодательной деятельности государства. Разумеется, постоянно происходит изменение функций и статуса до-

кументов в учреждениях, идет развитие процесса юридического определения форм документации.

Дипломатика подсказывает нам ещё один подход, связанный с функцией каждого акта, которая должна учитываться при определении видов документов, реконструкции процесса их формирования. Нельзя упускать из виду, что в "форме" документа заключается много "содержания". В рассматриваемый период получают особое развитие виды документов, связанные с несколькими сферами деятельности государственного аппарата власти. Тем не менее, комплексный подход к изучению канцелярии и документу имперского периода пока ещё не представляется возможным, несмотря на значительный прогресс, достигнутый в этом направлении в последние десятилетия. На это влияет общая ситуация в историографии. Например, из общего числа работ, в которых рассматривается деятельность российской канцелярии в администрации Царства Польского, можно назвать только две монографии, написанные с разных теоретических позиций [16]. Следует упомянуть также несколько статей этих авторов о делопроизводстве учреждений губернского и уездного уровня [17].

Итак, наибольшее значение имеет представление о документе как письменном инструменте власти, управления и менеджмента. Вместе с тем не следует упускать из виду другие его функции, например, информационную и коммуникационную. Разумеется, подобный общий подход не означает уничтожения разницы между дипломатикой и архивоведением [18].

В заключение следует подчеркнуть, что при изучении бюрократии всегда следует иметь в виду не только характер канцелярской системы и ее делопроизводства, но и специфику власти, инструментом которой она являлась, конкретное учреждение и его служащих. При этом нельзя забывать и о процессах обратного влияния. Чиновники, отличавшиеся друг от друга по социальному происхождению, конфессиональной принадлежности, национальности и культурному уровню, были разработчиками и проводниками экономических и политических преобразований. Поэтому они всегда, сознательно или невольно, оставляли свой след в деятельности государственного аппарата и воздействовали на процесс принятия решений.

Бюрократический метод реализации власти был не побочным эффектом развития систем управления европейских стран, а универсальным инструментом, который может быть применен в самых различных условиях. Поскольку в наши дни остро стоит задача постоянного совершенствования этого инструмента, то с этой целью в высшей степени целесообразно тщательное изучение и использование ценного исторического управленческого опыта бюрократии последних двух–трех столетий [2]. Именно поэтому необходимо исследование различных аспектов истории бюрократии, как в теоретическом, так и в конкретно–фактографическом плане.

Следует поставить вопрос – какой квалификацией

должен обладать исследователь истории бюрократии? На основании вышеизложенного можно утверждать, что он, безусловно, должен обладать не только навыками ис-

торического анализа, но пониманием специфики системы государственного управления и административной деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Izdebski H. Historia administracji a historia biurokracji // *Panstwo i Prawo*. 1975. T. 30. № 5. С. 60–72.
2. Weber M. *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*. Warszawa: PWN, 2002. 1124 с.
3. См.: Stiepanow W.L. *Przedrewolucyjna biurokracja rosyjska – zasadnicze etapy i tendencje rozwoju (XVII – początek XX wieku)* // *Dzieje biurokracji*. T. IV. Lublin–Siedlce: "Libra", 2011. С. 41–62.
4. Надо обратить внимание на некоторые книги из серии *Historia Rossica* (Сибирь в составе Российской империи, М. 2007; Западные окраины Российской империи, М. 2007; Северный Кавказ в составе Российской Империи, М. 2007) а с другой стороны на монографии местных историков, например, В.С. Шандры (Генерал–губернаторства в Україні: XIX – початок XX ст. К., 2005).
5. Gorak A. *Kształtowanie przywilejów rosyjskiej służby cywilnej za Kaukazem w latach 1800–1844* // *Dzieje biurokracji*. T. IV. Lublin–Siedlce: "Libra", 2011. С. 24–270.
6. Местное управление в пореформенной России: механизмы власти и их эффективность. Сводные материалы заочной дискуссии / Под ред. А.Е. Загребина, С.В. Любичанковского. Екатеринбург; Ижевск: УИИЯЛ УрО РАН, 2010. 495 с.
7. Lubiczankowski S. *Międzynarodowa dyskusja nad zarządzaniem zroznicowaniem kulturowym w Imperium Rosyjskim* // *Wschodni Rocznik Humanistyczny*. T. VII. Lublin–Radzyn, 2011. С. 189–200.
8. Jemieliński D. *W obronie biurokracji* // *Master of Business Administration*. 2010. № 2. С. 72–79.
9. Meisner H.O. *Urkunden und Aktenlehre der Neuzeit*. Leipzig: Koehler & Amelang, 1952. 241 с.
10. Skupiński K. *Biurokracja w średniowiecznej kancelarii?* // *Droga historii. Studia ofiarowane profesorowi Józefowi Szymanskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*. Lublin: UMCS, 2001. С. 205–210.
11. Шепелёв Л.Е. Проблемы источниковедческого и историковспомогательного изучения делопроизводственных документов XIX – начала XX в. // *Вспомогательные исторические дисциплины*. Т. 15. Ленинград: Наука, 1983. С. 31–61.
12. Mazur L.N. *Rozwoj systemu kancelaryjnego w Rosji (XVIII–XX wiek), jako odbicie procesów biurokratyzacji społeczeństwa* // *Dzieje biurokracji*. T. IV. Lublin–Siedlce: "Libra", 2011. С. 63–80.
13. Ларин М.В. Развитие понятия "документ" // *Делопроизводство*. 2000. № 1. С. 5–9.
14. Интересный обзор дискуссии по этой теме дает З. Хмелевски: Chmielewski Z. *Dokument nowożytny – obiektem XX-wiecznych studiów aktoznawczych w Europie* // *Studia archiwalne*. T. II. Lublin: UMCS, 2006. С. 13–20. Другого рода исключение – тезисы, касающиеся критериев и методов исследования подлинности документа нового и новейшего периодов: Bobowski K. *Kryteria i metody badania dokumentów nowożytnych i współczesnych* // Там же. С. 31–36.
15. См.: Chmielewski Z. *Konstantina Mitiajewa wersja "nauki o akcie"* // *Tekst źródła, krytyka, interpretacja*. Ред. В. Trelinska, Warszawa: DIG, 2005. С. 41–56; он же: *Pozakancelaryjne uwarunkowania procesu aktotwórczego na przykładzie administracji państwowej w Księstwie Warszawskim* // *Archeion*. T. 90. Warszawa: NDAP, 1992. С. 7–27.
16. Kopiczyńska A. *Akta władz administracji gubernialnej Królestwa Polskiego w latach 1867–1915*. Torun: NDAP, 2004. 163 с.; Gorak A. *Rosyjska kancelaria akt spraw w urzędach lubelskiej gubernialnej administracji ogólnej w latach 1867–1918*. Lublin: UMCS, 2008. 422 с.
17. Kopiczyńska A. *Zespoły akt Kancelarii Gubernatora Łomżyńskiego i Rządu Gubernialnego Łomżyńskiego jako źródło historyczne* // *Archiwa i archiwalia łomżyńskie*. Ред. А. Dobronski, Łomża: Łomżyńskie Towarzystwo Naukowe, 1986. С. 30–40; она же, *Kancelaria Gubernatora Łomżyńskiego w latach 1867–1918 – funkcje i procesy aktotwórcze* // *Archeion*. T. 84. Warszawa: NDAP, 1988. С. 37–51; она же: *Kancelaria Rządu Gubernialnego Łomżyńskiego z lat 1867–1918* // *Archeion*. T. 78. Warszawa: NDAP, 1984. С. 193–208; Gorak A. *Dokument w kancelarii zbiorotwórczej. Klasyfikacja akt Zarządu Gubernialnego Lubelskiego (1867–1918)* // *Studia Archiwalne*. T. 2. Lublin: UMCS, 2006. С. 119–136; он же: *Formularz listu oficjalnego na tle korespondencji urzędowej administracji rosyjskiej w drugiej połowie XIX wieku* // *Formularz, archetyp, konwencja w źródle historycznym*. Lublin; Radzyn Podlaski; Siedlce: "Libra", 2006. С. 157–180; он же: *Geneza rosyjskiego systemu kancelaryjnego akt spraw* // *Wschodni Rocznik Humanistyczny*. T. 1. Lublin; Radzyn: "Libra", 2004. С. 115–138; он же: *Organizacja i kancelaria zarządów powiatowych w Królestwie Polskim (1867–1918)* // *Urzędy władzy, organy samorządowe i kościelne oraz ich kancelarie na polsko-ruskim pograniczu etnicznym i kulturowym do roku 1914*. Lublin: "Avalon", 2010. С. 323–388.
18. Sebanek J., Fiala Z., Hledikova Z. *Ceska diplomatika do r. 1848*. Praha: SPN, 1971. 371 с. (особенно часть XII. С. 190–203); Fiala Z. *Diplomatika jedna nebo dve* // *Archivni Casopis*. T. 10. Praha: Archivna Sprava MV CR, 1960. С. 1–19; Meisner H.O. *Указ. соч.*; Tomczak A. *W sprawie zakresu dyplomatyki* // *Pamiętnik X Powszechnego Zjazdu Historyków polskich. Referaty*. T. 2. Warszawa: Polskie Towarzystwo Historyczne, 1968. С. 330–343; Trojanowska M. *Dokument nowożytny – zmienna forma czy funkcja?* // *Powstawanie – przepływ – gromadzenie informacji*. Ред. J. Pakulski, Torun: UMK, 1978. С. 150–155; Скупенски К. *Документоведение или дипломатика? That is the question* // *Документ. Архив. История. Современность. Материалы III всероссийской научно-практической конференции*. Екатеринбург 21–22 октября 2010 г. Екатеринбург: Издательство Уральского Университета, 2010. С. 18–21.
19. Pawłowska A. *Zasoby informacyjne w administracji publicznej w Polsce*. Lublin: UMCS, 2002. 330 с.
20. Szymanski J. *Nauki pomocnicze historii*. Warszawa: PWN, 2001. 764 с.
21. См.: I. Luc, *Prozopografia w badaniach nad karierami wojsk rzymskich* // *Dzieje biurokracji*. T. I. Lublin–Siedlce: "Libra", 2008. С. 13–28; *Prosopographia Imperii Romani*, saec. 1. 2. 3. (Hg.): E. Klebs, H. Dessau, P. von Rohden. Bd. 1–3. Berlin: Academiae scientiarum regiae borussicae, 1897–1898.