Научная статья

УДК 352.07:94(470)"17/19"

ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯМ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

Вербовой Вячеслав Андреевич, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник, Самарский национальный исследовательский университет им. акад. С.П. Королева, Россия, Самара, samuniv.viacheslav@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена комплексному анализу исторического опыта противодействия должностным злоупотреблениям в системе местного управления Российской империи. Актуальность исследования обусловлена необходимостью осмысления долгосрочных институциональных предпосылок коррупционного поведения территориальной администрации. Методологическую основу работы составляют институциональный подход, а также историко-генетический и сравнительно-исторический методы, позволившие реконструировать эволюцию правовых норм и неформальных практик. В результате исследования разработана типология отклоняющегося поведения провинциального чиновничества, выделяющая прямые уголовно наказуемые деяния и латентные формы извлечения личной выгоды, не подпадавшие под правовую квалификацию. Подробно проанализированы механизмы административного и прокурорского надзора, функционировавшие в губернских и уездных звеньях на протяжении восемнадцатого и девятнадцатого столетий. Установлено, что результативность антикоррупционных мер систематически снижалась из-за структурной зависимости контрольных инстанций от проверяемой управленческой среды. Периоды относительной эффективности мер совпадали с этапами масштабных преобразований, временно разрушавших устоявшиеся патрон-клиентские сети, однако по мере рутинизации новых институтов злоупотребления адаптировались к изменившимся

процедурным рамкам. Полученные выводы демонстрируют ограниченность репрессивных стратегий при сохранении базовых мотивационных и организационных условий, порождающих коррупционные риски. Материалы статьи имеют теоретическое значение для дальнейшего развития исторических исследований в области государственного и муниципального управления. Результаты могут использоваться при подготовке обобщающих трудов по истории отечественных институтов власти, а также при проектировании современных механизмов территориального контроля.

Ключевые слова: местное управление, Российская империя, должностные злоупотребления, коррупционные практики, антикоррупционные механизмы, губернская администрация, прокурорский надзор, исторический опыт, административный контроль.

Original article

HISTORICAL EXPERIENCE OF COUNTERING ABUSES IN LOCAL GOVERNMENT BODIES IN PRE-REVOLUTIONARY RUSSIA

Verbovoi Viacheslav Andreevich, Candidate of Historical Sciences, Senior Researcher, Samara National Research University named after Academician S.P. Korolev, Samara, Russia, samuniv.viacheslav@mail.ru

Abstract. This article provides a comprehensive analysis of the historical experience of combating official abuse in the local government system of the Russian Empire. The relevance of the study stems from the need to understand the long-term institutional preconditions for corrupt behavior in territorial administration. The methodological basis of the study is an institutional approach, as well as historical-genetic and comparative historical methods, which allowed us to reconstruct the evolution of legal norms and informal practices. The study developed a typology of deviant behavior among provincial officials, distinguishing between directly punishable offenses and latent forms of informal rent extraction. The mechanisms of

administrative and prosecutorial oversight that functioned at the provincial and district levels during the eighteenth and nineteenth centuries are analyzed in detail. It is established that the effectiveness of anti-corruption measures systematically declined due to the structural dependence of oversight bodies on the administrative environment being audited. Periods of relative effectiveness coincided with stages of large-scale reforms that temporarily disrupted established patron-client networks. However, as the new institutions became routinized, abuses adapted to the changed procedural framework. The findings demonstrate the limitations of repressive strategies while maintaining the underlying motivational and organizational conditions that generate corruption risks. The article's materials have theoretical significance for the further development of the historical branch of public administration. The results can be used in the preparation of comprehensive works on the history of domestic government institutions, as well as in the design of modern mechanisms of territorial control.

Keywords: local government, Russian Empire, abuse of office, corrupt practices, anti-corruption mechanisms, provincial administration, prosecutorial oversight, historical experience, administrative control.

Введение. Проблема должностных злоупотреблений в структурах местного управления представляет один из тех вопросов, которые сохраняют исследовательскую значимость независимо от смены политических режимов, правовых систем и административных моделей. Обращение к историческому измерению данной проблематики позволяет не только реконструировать конкретные формы отклоняющегося поведения чиновников и должностных лиц, но и выявить условия, способствовавшие распространению мздоимства, казнокрадства, превышения служебных полномочий в сфере публичного управления [1]. В этом смысле дореволюционная Россия представляет особый интерес, поскольку на протяжении нескольких столетий имперского периода здесь складывалась разветвлённая иерархия местных учреждений, функционирование которых было неотделимо от систематических попыток

центральной власти ограничить злоупотребления в местной администрации [2].

Губернская и уездная бюрократия, городские магистраты, земские учреждения, полицейские и судебные органы на местах - вся эта совокупность институтов составляла ту среду, внутри которой коррупционные практики приобретали конкретные, исторически обусловленные очертания. Характерно, что само понятие «злоупотребление» применительно к российской административной традиции XVIII-XIX вв. включало в себя широкий спектр действий от вымогательства и присвоения казённых сумм до более тонких форм извлечения личной выгоды посредством использования служебного положения, покровительства родственникам, нарушения процедурных норм при распределении подрядов или назначении на должности [3]. Подобная широта трактовки затрудняла как правоприменение, так и последующую ретроспективную оценку масштабов проблемы.

Использование понятия «коррупция» применительно к XVIII-XIX вв. требует специальной методологической оговорки. Современное понятие коррупционного поведения значительно шире тех категорий, которыми оперировали законодатель и правоприменитель Российской империи. Исторические нормативные источники использовали прежде всего категории «мздоимство», «лихоимство», «вымогательство», «преступления по должности», «присвоение казенных средств», «превышение власти», причем содержание соответствующих составов изменялось вместе с развитием законодательства [2], [3], [4].

Поэтому в настоящем исследовании термин «коррупционные практики» целесообразно использовать как современную аналитическую категорию, объединяющую различные формы использования публичных полномочий для извлечения частной или групповой выгоды. При характеристике конкретного исторического эпизода приоритет при этом должен отдаваться той юридической квалификации и терминологии, которая существовала в исследуемый период.

Такой подход позволяет избежать двух противоположных ошибок: с одной

стороны, неоправданного переноса современного юридического определения коррупции на имперскую административную систему, с другой - исключения из анализа тех практик фаворитизма, покровительства и неформального обмена, которые не всегда образовывали самостоятельный состав преступления, но могли влиять на беспристрастность исполнения служебных обязанностей.

Пашенцев и Дорская показывают, что российское законодательство постепенно переходило от отдельных запретов на взятки и подарки к более дифференцированному регулированию мздоимства и лихоимства; в Уложении 1845 г. и его последующих редакциях эти формы уже разграничивались по характеру должностного действия [2].

При этом категория «местное управление» в настоящей работе используется в широком значении и объединяет институты различной правовой природы. Необходимо различать губернатора, губернские и уездные учреждения, казенные палаты, полицию и органы сословного либо выборного местного самоуправления, особенно земства и городские учреждения пореформенного периода.

Такое разграничение существенно для анализа злоупотреблений. В первом случае коррупционный риск возникал внутри вертикально организованной государственной службы, где ключевое значение имели подчиненность, ведомственный надзор и отношения с губернатором либо министерством. Во втором случае действовали иные механизмы - выборность, коллегиальное принятие решений, бюджетное представительство и сочетание общественной инициативы с административным контролем.

Следовательно, единая типология злоупотреблений может применяться к обеим подсистемам, однако механизмы их возникновения и обнаружения должны анализироваться отдельно. Например, служебное мздоимство полицейского чиновника, неформальное содействие губернаторской канцелярии и нарушение при распределении муниципального подряда имеют общий корыстный компонент, но различаются структурой полномочий, механизмом

ответственности и доступными каналами внешнего контроля.

В историографии вопроса за последние десятилетия накоплен значительный объём исследований, посвящённых отдельным аспектам чиновничьего быта, механизмам контроля над провинциальной администрацией, деятельности надзорных инстанций. Вместе с тем многие работы сосредоточены на центральном уровне управления либо рассматривают коррупцию как второстепенный фон при описании институциональных реформ [4]. Местное самоуправление и территориальные органы исполнительной власти оказываются на периферии исследовательского внимания, а антикоррупционные меры имперского периода оцениваются с позиций их нормативного содержания, без достаточного учёта реальной результативности и практических ограничений исполнения.

Настоящая статья предпринимает попытку восполнить обозначенный пробел посредством комплексного рассмотрения исторического опыта противодействия злоупотреблениям именно в звене местного управления дореволюционной России. Хронологические рамки исследования охватывают период от петровских преобразований, заложивших основы регулярной губернской администрации, до рубежа 1917 года, когда прежняя система территориального управления прекратила существование. Можно проследить эволюцию как самих коррупционных практик, так и инструментов борьбы с ними в условиях неоднократных административных реформ, смены приоритетов государственной политики и трансформации сословной структуры общества.

Обзор литературы и источников. Историографическое осмысление должностных злоупотреблений в системе местного управления дореволюционной России прошло длительный и неравномерный путь.

Историографию проблемы целесообразно рассматривать по основным этапам изучения должностных злоупотреблений. Дореволюционный корпус представлен нормативно-правовыми комментариями, исследованиями государственной службы, административного надзора и уголовной

ответственности за преступления по должности. Он особенно ценен близостью авторов к действовавшей правовой системе, однако часто сочетает юридическое описание с нормативно-нравственной оценкой чиновничества.

В постсоветской и современной литературе сформировались несколько направлений: историко-правовой анализ законодательства о мздоимстве и лихоимстве [2-4]; изучение институциональной организации местного управления [5], [6]; исследования механизмов прокуратуры и государственного надзора [8]; анализ социально-нравственных характеристик чиновничества и управленческой культуры [11]; микросторические исследования конкретных эпизодов злоупотреблений, позволяющие реконструировать реальный механизм возникновения, сокрытия и выявления корыстного поведения [12].

Новейшая историография существенно расширяет последнее направление. Н. А. Могилевский показывает, что реформирование имперской бюрократии включало не только изменение формальных структур, но и попытки сформировать новый управленческий этос, основанный на иных представлениях о служебной ответственности [11]. С. А. Фролов на архивном материале имений Крестьянского банка раскрывает конкретные механизмы злоупотреблений низового административно-хозяйственного персонала - невыдачу квитанций, присвоение части платежей, отсутствие учетных книг, использование зависимости крестьян-арендаторов [12].

Таким образом, основной пробел в современных исследованиях состоит в недостаточном сочетании нормативно-исторического анализа, изучения контрольных институтов и микроанализа конкретных управленческих практик на губернском и уездном уровнях.

Методологическая и теоретическая база исследования. Теоретической основой настоящей работы служит институциональный подход, предполагающий анализ устойчивых формальных и неформальных правил, определяющих поведение участников системы публичного управления. В контексте изучения дореволюционной администрации данный подход позволяет

рассматривать коррупцию как следствие структурных особенностей организации власти на местах: размытости компетенций, слабости горизонтальных связей между учреждениями, зависимости местного чиновничества от неформальных сетей покровительства. Существенное значение для настоящего исследования имеет также концепция патрон-клиентских отношений, адаптированная к российскому материалу в работах последних двух десятилетий и позволяющая объяснять устойчивость коррупционных связей вопреки формальным запретам.

Методологически работа опирается на сочетание историко-генетического и сравнительно-исторического методов. Первый из них применяется при прослеживании эволюции конкретных форм злоупотреблений и соответствующих им правовых норм от петровского периода к пореформенному времени. Второй используется при сопоставлении антикоррупционных механизмов, действовавших в различных звеньях местного управления, а также при сравнении эффективности надзорных процедур в разные хронологические отрезки. Информационную базу составляют нормативные акты Полного собрания законов Российской империи, материалы сенатских ревизий, делопроизводственная документация губернского и уездного уровней, опубликованные отчёты министерств, а также мемуарная литература, фиксирующая неформальные практики административного взаимодействия.

Оценка результативности механизмов противодействия должностным злоупотреблениям требует предварительного определения критериев. Само наличие уголовно-правового запрета или выявленного дела не позволяет сделать вывод об эффективности института контроля.

В настоящем исследовании целесообразно разграничивать пять характеристик: нормативную определённость нарушения; вероятность его обнаружения; организационную независимость проверяющего субъекта; реальную применимость санкции; доступность внешних каналов выявления нарушения - подачи жалобы, обращения в суд, публичного сообщения или иной

формы раскрытия информации о нарушении.

Такой подход согласуется с историко-правовой моделью Пашенцева и Дорской, которые среди условий результативности выделяют системность правовых мер, гласность и общественное осуждение коррупционного поведения [2]. Развитие принципа гласности после судебной реформы также существенно меняло информационную среду правосудия: публичность ограничивала ранее характерную для дореформенного судопроизводства канцелярскую закрытость [13].

Результаты исследования и их обсуждение. Построение типологии должностных злоупотреблений в местном управлении имперской России требует предварительно разграничить действия, квалифицировавшиеся законодательством как преступления по должности, и практики, формально не подпадавшие под действовавшие правовые запреты, однако, по существу, представляли собой извлечение личной или групповой выгоды из служебного положения. К первой категории относились взяточничество в его классических проявлениях - мздоимство, то есть получение вознаграждения за совершение законных действий, и лихоимство, предполагавшее совершение действий незаконных за вознаграждение, - а также присвоение и растрата казённых сумм, подлог служебных документов, превышение власти. Вторая категория охватывала более широкий и труднее поддающийся фиксации спектр поведения: использование служебных сведений в частных интересах, покровительство родственникам при распределении должностей и подрядов, принуждение подчинённых к участию в личных хозяйственных предприятиях начальника, систематическое получение подарков и услуг от подведомственного населения.

Проведённый анализ источников позволяет предложить следующую классификацию, учитывающую одновременно характер деяния, уровень управленческого звена и преимущественный период распространения соответствующей практики (таблица 1).

Таблица 1 - Типология должностных злоупотреблений в системе местного управления Российской империи (XVIII - начало XX в.)

Типологическая группа	Конкретные проявления	Преимущественное звено управления	Хронологическая локализация	Степень нормативной определенности и доказуемости нарушения
Прямое извлечение материальной выгоды из служебного положения	Мздоимство, лихоимство, вымогательство при выдаче документов, поборов с податного населения	Уездные присутствия, полицейские органы, волостные правления	Весь имперский период, с усилением в до-реформенное время	Высокая: прямо квалифи-цировалось Уложением и Уставом о наказаниях
Хищение и нецелевое использовани е казённых средств	Растрата рекрутских и подушных сборов, присвоение сумм на содержание дорог и мостов, подложные сметы	Губернские казённые палаты, уездные казначейства, городские думы	XVIII - первая половина XIX в.	Высокая: предусматри-валось уголовное преследование
Использование администрати-вного ресурса в частных интересах	Назначение родственников на доходные должности, передача подрядов приближённым лицам, использование казённого труда в личном хозяйстве	Губернские и уездные канцелярии, городские управы	Усиливается со второй половины XIX в.	Средняя: формально не запрещалось, пресле-довалось по усмотрению начальства
Процессуаль-ные нарушения с корыстной мотивацией	Волокита по делам, незаконный отказ в регистрации, затягивание следственных действий за вознаграждение	Судебные места, полицейские управления, нота-риальные конторы	Весь период, с трансформацией после судебной реформы 1864 г.	Средняя: разграничение халатности и умысла затруднено
Неформальная рента и покровитель-ственные сети	Систематические подношения чиновникам, участие в совместных коммерческих предприятиях, обмен услугами между ведомствами	Все звенья, особенно губернское	Весь период	Низкая: не подпадало под правовую квалификацию

Источник: разработано автором.

Предложенную типологию целесообразно рассматривать как шкалу,

отражающую степень правовой определённости практики и возможность её документальной фиксации.

На одном его полюсе находились четко квалифицированные деяния - получение вознаграждения за должностное действие, вымогательство, растрата либо присвоение казенных средств. На другом - отношения покровительства, обмен услугами, использование информационного или административного преимущества, доказательство корыстной мотивации которых значительно сложнее. Между ними располагались практики, правовая оценка которых зависела от конкретного содержания действия, действовавшей редакции законодательства и доказуемости личной выгоды.

Особенно продуктивным для проверки предложенной типологии является микроанализ конкретных хозяйственно-административных практик. С. А. Фролов на материалах Государственного архива Тамбовской области реконструировал случаи злоупотреблений работников имений Крестьянского поземельного банка в 1890-е - начале 1900-х гг. [12]. Исследование выявляет конкретную последовательность действий: отсутствие необходимых учетных книг, манипулирование квитанциями, присвоение части арендных платежей, требование неформального вознаграждения за предоставление земли, использование зависимого труда арендаторов и слабость предварительного контроля со стороны отделения банка.

Данные таблицы 1 свидетельствуют о том, что наиболее устойчивой и одновременно труднее всего поддающейся правовому преследованию являлась последняя группа злоупотреблений, связанная с неформальными обменными практиками. В отличие от прямого взяточничества или казнокрадства, которые оставляли документальный след и могли быть выявлены ревизией, покровительственные связи основывались на устных договорённостях и взаимных обязательствах, что делало их практически незаметными для надзорных инстанций. С продвижением к пореформенному периоду доля формально законных, но по существу коррупционных практик возрастала, что

было обусловлено усложнением административных процедур и расширением хозяйственных функций местного самоуправления.

Сословные и семейно-родственные аспекты проблемы также заслуживают внимания. Должности в системе местного управления занимали мужчины дворянского или разночинского происхождения, однако доступ к неформальным каналам влияния нередко обеспечивался через супруг, родственников или доверенных лиц чиновника. В городской среде купеческое сословие формировало устойчивые клиентские отношения с муниципальными чиновниками, обеспечивавшие приоритетный доступ к подрядным работам и льготам по городским сборам. Крестьянское население выступало в роли объекта поборов и не располагало действенными механизмами обжалования действий волостной администрации до введения института земских начальников в 1889 году.

Законодательная база борьбы со злоупотреблениями в местном управлении формировалась на протяжении всего имперского периода и претерпевала многократные корректировки. Отправной точкой принято считать петровские указы начала XVIII столетия, которыми учреждались фискальная служба и прокурорский надзор как инструменты контроля за деятельностью губернаторов и воевод. Генеральный регламент 1720 года закреплял принципы коллегиального делопроизводства, призванные ограничить единоличный произвол канцелярского начальства. В царствование Екатерины II Губернская реформа 1775 года создала разветвлённую систему местных учреждений с разграничением судебных, административных и финансовых функций, что теоретически должно было затруднить концентрацию власти в одних руках и тем самым сузить возможности для злоупотреблений.

Правовые запреты необходимо рассматривать совместно с системой материальных и карьерных стимулов государственной службы. Историческая практика показывает, что борьба со злоупотреблениями неоднократно сопровождалась попытками установить регулярное денежное содержание и

сократить зависимость чиновника от неофициальных поступлений.

При этом было бы чрезмерным сводить коррупционное поведение только к недостаточности жалования. Даже увеличение государственного содержания не устраняло покровительственные связи, фаворитизм, конфликт частного и служебного интереса или возможности использования административной дискреции. Более корректно рассматривать материальное обеспечение как один из факторов мотивации чиновника наряду с возможностями карьерного продвижения, дисциплинарной ответственностью, профессиональными нормами и вероятностью наказания.

Современное исследование петровских мер В. П. Гриднева также рассматривает борьбу с коррупцией в связи с общим реформированием государственного аппарата и служебной системы [14]. А работа Н. А. Могилевского показывает, что к середине XIX в. проблема реформирования бюрократии уже включала вопрос о формировании нового управленческого этоса, то есть о внутренних нормах должного служебного поведения, а не только об угрозе наказания [11].

Таким образом, можно выделить три взаимодополняющих направления противодействия злоупотреблениям: правовые запреты, организационный контроль и профессионально-этическую социализацию чиновника.

Кодификационные работы первой половины XIX века, завершившиеся изданием Свода законов 1832 года и Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года, систематизировали ранее разрозненные предписания и установили дифференцированную шкалу ответственности за должностные преступления. В частности, Уложение выделяло несколько степеней лихоимства в зависимости от размера полученного вознаграждения и характера совершённого за него действия, предусматривая санкции от денежного штрафа до лишения всех прав состояния и ссылки в Сибирь. Мздоимство каралось мягче, что отражало сохранявшееся в законодательном сознании различие между получением благодарности за законную услугу и совершением незаконного

действия за вознаграждение.

Административные механизмы контроля дополняли правовые нормы и включали в себя несколько уровней надзора. Сенатские ревизии, проводившиеся нерегулярно, но с широкой компетенцией, позволяли выявлять системные нарушения в губернском управлении. Губернаторы, обладавшие правом надзора за уездными учреждениями, периодически проводили собственные проверки, хотя их эффективность снижалась из-за совмещения контрольных и распорядительных функций в одном лице. После создания в 1811 году министерской системы часть надзорных полномочий перешла к отраслевым министерствам, однако на практике коммуникация между центром и периферией оставалась медленной и фрагментарной. Пореформенный период привнёс новые элементы: земские учреждения с выборным началом, городское самоуправление по Положению 1870 года, институт мировых судей и судебных следователей - все они в той или иной степени выполняли контрольные функции по отношению к местной администрации, хотя и в ограниченном объёме.

Здесь необходимо разграничить формальный административный контроль и расширение внешних каналов информирования о деятельности местной администрации. Земские учреждения и городские думы не являлись органами общего надзора за государственной губернской администрацией. Их значение для ограничения злоупотреблений состояло прежде всего в другом: появлялись дополнительные центры публичного обсуждения местных расходов, хозяйственных проблем и деятельности должностных лиц.

Аналогичный эффект имела судебная гласность. Современное исследование Р. А. Паверникова показывает отличие пореформенного публичного судопроизводства от предшествовавшей ему системы канцелярской закрытости [13].

Следовательно, Великие реформы изменили не только структуру учреждений, но и порядок распространения и доступности информации о деятельности органов управления. Монополия административной канцелярии на

сведения о местной практике постепенно уменьшалась за счет судебного процесса, печати, выборных учреждений, ходатайств и общественной дискуссии.

Сенатскую ревизию при этом следует отличать от повседневного ведомственного надзора. Её сильной стороной была возможность проводить проверку вне обычной губернской административной иерархии и получать комплексную информацию о деятельности местных учреждений. Однако чрезвычайный либо эпизодический характер такой проверки одновременно ограничивал ее профилактическую функцию: ревизия могла раскрыть накопившиеся нарушения, но сама по себе не создавала постоянной системы контроля.

Поэтому систему надзора целесообразно представить как сочетание внутреннего административного контроля, осуществляемого руководителями и ведомствами; общегосударственного надзора, связанного с Сенатом и прокуратурой; судебного контроля за конкретными правонарушениями; а в пореформенное время - также расширяющейся публичной информационной среды, создававшей дополнительные возможности для обнаружения злоупотреблений.

Петровский период особенно ясно показывает необходимость именно сочетания инструментов. Пашенцев и Дорская отмечают, что законодательные запреты дополнялись созданием специализированных должностей и служб, принимавших сообщения о хищениях и проверявших деятельность государственных органов [2]. А Алексеева показывает противоречивость этой конструкции: суровые санкции и фискальный контроль могли сосуществовать с избирательностью персонального преследования [3].

При оценке исторической результативности контроля необходимо отделять частоту зарегистрированных должностных преступлений от реальной распространенности злоупотреблений. Увеличение числа выявленных дел может означать как рост самого нарушения, так и улучшение качества надзора;

снижение числа дел может отражать ослабление регистрации и проверки.

Поэтому сведения судебных органов, Сената или ведомственных ревизий должны интерпретироваться прежде всего как показатель работы механизма обнаружения, если отсутствует независимый источник, позволяющий оценить общий объем латентных случаев.

Вопрос о действенности антикоррупционных мер имперского периода требует дифференцированного подхода, учитывающего как формальные показатели правоприменения, так и качественные характеристики управленческой среды. С формальной точки зрения, количество дел о должностных преступлениях, рассматривавшихся в судебных и административных инстанциях, свидетельствует о том, что механизмы преследования функционировали и определённая часть виновных привлекалась к ответственности. В фондах Правительствующего Сената (РГИА, ф. 1341) выявлено более 100 дел о губернских и уездных чиновниках, обвинявшихся в превышении власти, взяточничестве и растрате. Однако соотношение выявленных и латентных случаев оставалось, по всем оценкам, крайне неблагоприятным для системы контроля (таблица 2).

Таблица 2 - Оценка результативности антикоррупционных механизмов в местном управлении по совокупности критериев

Критерий оценки	XVIII век	Первая половина XIX в.	Пореформенный период (1864-1917)	Общее заключение
Полнота правового регулирования	Частичная Нормы рассеяны по указам и регламентам	Высокая Кодификация в Своде законов и Уложении	Высокая, но с пробелами в сфере муниципального управления	Правовая база существовала, но не покрывала неформальные практики
Реальная неотвратимость наказания	Низкая Наказания применялись выборочно	Средняя Усиление при Николае I, ослабление в 1840-е гг.	Умеренная Зависимость от политической конъюнктуры	Систематическое применение санкций не было обеспечено ни в один из периодов
Кадровая обеспеченность контрольных органов	Крайне недостаточная	Недостаточная Прокуроров не хватало на уезды	Улучшение после судебной реформы, но дефицит сохранялся	Хронический дефицит кадров снижал эффективность надзора

Независимость контрольного субъекта от проверяемого	Минимальная Фискальные органы подчинены Сенату, но зависимы на местах	Ограниченная Прокурор подчинён губернатору в бытовом отношении	Частичная Судебная власть автономна, но администра-тивный контроль сохранён	Структурная зависимость контролёра от контролируемого оставалась системной проблемой
Общественное участие в контроле	Практически отсутствует	Минимальное Дворянские собрания обсуждают отчёты	Умеренное Земства, городские думы, пресса	Расширение общественного надзора не компенсировало слабости институциональных механизмов

Источник: разработано автором.

Обобщение критериев таблицы 2 позволяет использовать категорию институциональной способности к противодействию должностным злоупотреблениям. Она характеризует способность управленческой системы устойчиво обеспечивать выявление нарушения, его независимую проверку и исполнение принятого решения.

В рассматриваемый период такая способность определялась несколькими взаимосвязанными компонентами: определённостью должностных обязанностей; документированием движения денежных и материальных ресурсов; наличием независимого канала проверки; возможностью подать жалобу; укомплектованностью надзорных органов квалифицированными кадрами; публичностью отдельных процедур; достаточным денежным содержанием служащего; устойчивостью санкций независимо от персональных связей [2-4], [11-14].

Проведённый анализ позволяет сформулировать ряд выводов, значимых как для исторической науки, так и для теории государственного и муниципального управления:

1) типология злоупотреблений в местном управлении дореволюционной России обнаруживает внутреннюю иерархию, в которой наиболее устойчивыми и трудноустранимыми являлись неформальные практики обмена услугами и покровительственные связи. Последние не оставляли документального следа, не

подпадали под правовую квалификацию и воспроизводились вне зависимости от смены нормативных предписаний;

2) институциональная система антикоррупционного контроля на протяжении всего имперского периода характеризовалась системным противоречием между формальной автономией надзорных органов и их фактической зависимостью от проверяемой администрации, что предопределяло ограниченную результативность надзорных процедур;

3) периоды наибольшей результативности антикоррупционных мер совпадали с моментами широких административных преобразований, когда смена правил и обновление кадрового состава временно разрушали устоявшиеся неформальные сети;

4) расширение общественного участия в контроле за местным управлением, наблюдавшееся в пореформенный период, создавало дополнительные возможности для выявления злоупотреблений, но не компенсировало структурных дефектов системы надзора.

Полученные результаты соотносятся с выводами предшествующих исследователей, однако позволяют уточнить ряд дискуссионных положений. В частности, распространённая в литературе оценка пореформенных антикоррупционных мер как безусловного прогресса нуждается в корректировке. Аналогичным образом тезис о полной безрезультатности антикоррупционных усилий дореформенного периода представляется чрезмерным: отдельные механизмы, прежде всего, сенатские ревизии в периоды их регулярного проведения, демонстрировали способность выявлять и пресекать грубые нарушения.

Выводы. Проведённое исследование показывает, что противодействие должностным злоупотреблениям в местном управлении дореволюционной России развивалось как циклический процесс адаптации административной среды к меняющимся правилам формального контроля. Каждая волна законодательных ограничений вызывала ответную трансформацию

неформальных практик: они видоизменялись, приспосабливались к обновлённым процедурным требованиям, но сохранялись в повседневной практике провинциального чиновничества. Данное наблюдение имеет принципиальное значение для теории государственного управления, поскольку указывает на ограниченность системы нормативных запретов в случаях, когда коррупционное поведение укоренено в институциональных отношениях.

С точки зрения исторической науки, полученные результаты позволяют пересмотреть периодизацию антикоррупционной политики имперского периода. Деление на дореформенный и пореформенный этапы, при котором второй трактуется как безусловный прогресс относительно первого, не выдерживает проверки при всестороннем анализе результативности надзорных процедур на уездном и волостном уровнях. Судебная гласность и земское самоуправление расширили возможности для выявления злоупотреблений, однако не устранили противоречие между контрольной функцией и административной лояльностью, определявшее поведение проверяющих инстанций. Это побуждает к более осторожному применению эволюционного подхода при описании динамики управленческих институтов.

Список литературы

1. Касьянов В. С. Коррупция и борьба с ней в советской России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. – 2014. – №. 4. – С. 16-25.

2. Пашенцев Д. А., Дорская А. А. Развитие законодательства о противодействии коррупции в России: тенденции и исторические этапы // Журнал российского права. – 2020. – №. 4. – С. 42-58.

3. Алексеева Л. А. Борьба с коррупцией в дореволюционной России // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова. – 2024. – №. 1 (98). – С. 13-19.

4. Карева А. В. Эволюция антикоррупционной политики российского государства в дореволюционный период // Право и государство: теория и

практика. – 2025. – №. 7. – С. 344-348.

5. Малявкина Н. В., Сизов А. В. Исторический опыт формирования и становления органов местного самоуправления в России // Вестник государственного и муниципального управления. – 2018. – №. 2. – С. 18-26.

6. Лиджиева И. В. Исторический опыт развития местного самоуправления в России // Вестник Института комплексных исследований аридных территорий. – 2010. – №. 2 (21). – С. 127-130.

7. Порватова Л. В., Ефременко Д. О. Историческая обусловленность коррупции в российском государстве // Вестник Московского университета МВД России. – 2024. – №. 2. – С. 147-152.

8. Свечников Н. И., Синцов Г. В. Правоохранительная деятельность прокуратуры России по противодействию коррупции // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2020. – №. 1 (53). – С. 5-17.

9. Варфоломеева Н. П. Исторический опыт борьбы с коррупцией // Основы экономики, управления и права. – 2013. – №. 5 (11). – С. 8-13.

10. Джагарян Н. В. Местное самоуправление и бюрократия: конституционные аспекты соотношения и взаимовлияния // Сравнительное конституционное обозрение. – 2014. – №. 6 (103). – С. 64-81.

11. Могилевский Н. А. Российская имперская бюрократия и проблема формирования нового управленческого этоса в преддверии Великих реформ // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: История России. – 2024. – Т. 23. – № 2. – С. 155–166. DOI: 10.22363/2312-8674-2024-23-2-155-166.

12. Фролов С. А. Злоупотребление властью с корыстной мотивацией должностных лиц в имениях Крестьянского банка на рубеже XIX–XX вв. (историко-правовой аспект) // Государство и право. – 2024. – № 3. – С. 193–197. DOI: 10.31857/S1026945224030199.

13. Паверников Р. А. Принцип гласности в доктрине и законодательстве о гражданском судопроизводстве // Юридический вестник Самарского

университета. – 2023. – Т. 9. – № 2. – С. 96–102. DOI: 10.18287/2542-047X-2023-9-2-96-102.

14. Гриднев В. П. Борьба Петра I с коррупцией в России // Управленческое консультирование. – 2023. – № 1. – С. 100–106. DOI: 10.22394/1726-1139-2023-1-100-106.

References

1. Kas`yanov V. S. Korrupciya i bor`ba s nej v sovetskoj Rossii // Gosudarstvennoe i municipal`noe upravlenie. Ucheny`e zapiski. – 2014. – №. 4. – S. 16-25.

2. Pashencev D. A., Dorskaya A. A. Razvitie zakonodatel`stva o protivodejstvii korrupcii v Rossii: tendencii i istoricheskie e`tapy` // Zhurnal rossijskogo prava. – 2020. – №. 4. – S. 42-58.

3. Alekseeva L. A. Bor`ba s korrupciej v dorevolyucionnoj Rossii // Nauchny`j vestnik Orlovskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii imeni V.V. Luk`yanova. – 2024. – №. 1 (98). – S. 13-19.

4. Kareva A. V. E`volyuciya antikorrupcionnoj politiki rossijskogo gosudarstva v dorevolyucionny`j period // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. – 2025. – №. 7. – S. 344-348.

5. Malyavkina N. V., Sizov A. V. Istoricheskij opy`t formirovaniya i stanovleniya organov mestnogo samoupravleniya v Rossii // Vestnik gosudarstvennogo i municipal`nogo upravleniya. – 2018. – №. 2. – S. 18-26.

6. Lidzhieva I. V. Istoricheskij opy`t razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossii // Vestnik Instituta kompleksny`x issledovanij aridny`x territorij. – 2010. – №. 2 (21). – S. 127-130.

7. Porvatova L. V., Efremenko D. O. Istoricheskaya obuslovlennost` korrupcii v rossijskom gosudarstve // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. – 2024. – №. 2. – S. 147-152.

8. Svechnikov N. I., Sinczov G. V. Pravooxranitel`naya deyatel`nost` prokuratury` Rossii po protivodejstviyu korrupcii // Izvestiya vy`sshix uchebny`x zavedenij. Povolzhskij region. Obshhestvenny`e nauki. – 2020. – №. 1 (53). – S. 5-17.

9. Varfolomeeea N. P. Istoricheskij opy`t bor`by` s korrupciej // Osnovy` e`konomiki, upravleniya i prava. – 2013. – №. 5 (11). – S. 8-13.
10. Dzhagaryan N. V. Mestnoe samoupravlenie i byurokratiya: konstitucionny`e aspekty` sootnosheniya i vzaimovliyaniya // Sravnitel`noe konstitucionnoe obozrenie. – 2014. – №. 6 (103). – S. 64-81.
11. Mogilevskij N. A. Rossijskaya imperskaya byurokratiya i problema formirovaniya novogo upravlencheskogo e`tosa v preddverii Velikix reform // Vestnik Rossijskogo universiteta druzhby` narodov. Seriya: Istoriya Rossii. – 2024. – T. 23. – № 2. – S. 155–166. DOI: 10.22363/2312-8674-2024-23-2-155-166.
12. Frolov S. A. Zloupotreblenie vlast`yu s kory`stnoj motivaciej dolzhnostny`x licz v imeniyax Krest`yanskogo banka na rubezhe XIX–XX vv. (istoriko-pravovoj aspekt) // Gosudarstvo i pravo. – 2024. – № 3. – S. 193–197. DOI: 10.31857/S1026945224030199.
13. Pavernikov R. A. Princip glasnosti v doktrine i zakonodatel`stve o grazhdanskom sudoproizvodstve // Yuridicheskij vestnik Samarskogo universiteta. – 2023. – T. 9. – № 2. – S. 96–102. DOI: 10.18287/2542-047X-2023-9-2-96-102.
14. Gridnev V. P. Bor`ba Petra I s korrupciej v Rossii // Upravlencheskoe konsul`tirovanie. – 2023. – № 1. – S. 100–106. DOI: 10.22394/1726-1139-2023-1-100-106.

Статья поступила в редакцию 09.06.2026; одобрена после рецензирования 21.07.2026; принята к публикации 09.10.2026.

The article was submitted 09.06.2026; approved after peer review 21.07.2026; accepted for publication 09.10.2026.