

УДК 32:342.25

С. Б. Лугвин

РОССИЙСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ БЮРОКРАТИЯ: ОПЫТ ЕЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Объект исследования – процессы институционализации российской государственной бюрократии в дореволюционный период развития страны. Цель статьи – выявление особенностей становления и развития российского чиновничества в контексте процессов формирования и укрепления его рационально-бюрократических черт. В отечественной литературе данная проблема еще не получила достаточного освещения. В работе охарактеризован генезис российской бюрократии, рассмотрены особенности приказов как первых бюрократических учреждений России. Особое внимание обращено на анализ административных реформ Петра I, в результате которых процесс формирования российской бюрократии в основном завершился и началось ее развитие на собственной основе. В дальнейшем в работе охарактеризованы административные преобразования Екатерины II, Александра I и Николая I, в ходе которых бюрократический аппарат все более приближался к западным административным стандартам. Наряду с анализом становления рационально-бюрократических черт российского чиновничества (специализация управленческого труда, административная иерархия, нормативная регламентация служебной деятельности и др.) охарактеризованы и его патримониальные свойства: неподконтрольность представительной власти, преобладание личного усмотрения в управлении, волокита, казнокрадство и др. В заключении сделан вывод, что длительное сохранение патримониальных свойств российского чиновничества было во многом связано с политической, экономической и культурной отсталостью страны, незавершенностью процессов ее модернизации и индустриализации. Статья может быть полезна государственным служащим, научным работникам, преподавателям, аспирантам и студентам.

Ключевые слова: российская бюрократия, приказы, административные реформы, гражданская служба.

Бюрократия была, есть и будет еще достаточно длительное время оставаться повседневной реальностью нашей жизни. В той или иной степени бюрократические черты присущи любой организации, обеспечивающей управленческий процесс: государственной администрации, армии, церкви, общественным организациям, хозяйственным предприятиям, учебным заведениям и др. Но наиболее тесно бюрократия связана с органами государственного управления, которые целиком и полностью построены на бюрократических принципах. Несмотря на то, что бюрократия практически универсальна, в разных странах и в разный период времени она неизменно приобретает специфические черты и свойства, проявляющиеся в особенностях ее организации, социального статуса, степени эффективности, уровне коррумпированности и пр. Немалый когнитивный интерес сегодня вызывает исторический опыт институционализации российской бюрократии, которая, несмотря на свои недостатки а, порой, и пороки, способствовала в конечном счете утверждению сильного централизованного государства. Проблемы формирования и развития российской бюрократии исследовались В. О. Ключевским, Н. Ф. Демидовой, Н. П. Ерощкиным, С. М. Троицким, Н. И. Павленко, П. А. Зайончковским, Т. П. Коржихиной, А. С. Архиповой, А. С. Сениным и др. Однако указанные авторы обращались к данным проблемам лишь в связи с исследованием широкого исторического контекста и, большей частью, в аспекте решения своих собственных, порой, достаточно узких и конкретных задач. Исследованию же исторического дизайна бюрократии они не уделили должного внимания. Данная статья в определенной степени компенсирует существующий пробел.

Процессам институционализации российской бюрократии во многом благоприятствовало обстоятельство, что в России достаточно сформировалось политически централизованное государство во главе с наследственным монархом (с 1547 г. – царем), тяготеющим к установлению абсолютной власти. Основной опорой монархической власти стало особое служилое сословие – дворянство, которое за право владения землей несло пожизненную службу своему государю. Как подчеркнул Р. Пайпс, корни дворянства «покоились не в земле, как происходило со знатью всего мира, а в царской службе». Именно оно в конечном счете явилось предтечей «чиновничества, продвигающегося по службе в зависимости от своих заслуг» [1, с. 132].

Лугвин Сергей Борисович, канд. филос. наук, доц., доц. каф. социально-гуманитарных и правовых дисциплин ГГТУ им. П. О. Сухого (Беларусь).

Адрес для корреспонденции: пр. Октября, 48, 246746, г. Гомель, Беларусь; e-mail: lugvinsergey@rambler.ru

Важную роль в возникновении российской бюрократии сыграли приказы, которые зародились еще в конце XV – начале XVI в. в качестве центральных правительственных учреждений, выполняющих административные, судебные, финансовые, дипломатические, военные и иные функции. По словам русского историка В. О. Ключевского, их возникновение означало «переход от управления посредством лиц к управлению посредством учреждений» [2, с. 318]. Во главе приказов стояли судьи – бояре, окольные, стольники, думные или приказные дьяки, которые наряду со старшими дьяками составляли присутствие приказа и совместно принимали решения (единоличные решения принимать не разрешалось). Под их началом находились подьячие, которые, в свою очередь, делились на статьи или категории. Тем самым еще в приказах стала постепенно утверждаться служебная иерархия. Первоначально она была параллельна системе чинов, установленной внутри служилого сословия. Однако, как отмечала Н. Ф. Демидова, на протяжении XVII в., особенно его второй половины, происходил процесс перерастания сословного деления приказных людей в деление должностное, окончательно завершившийся в начале XVIII в. [3, с. 164]. Должностное положение приказных чиновников за исключением лиц, принадлежащих к родовой знати, не было наследственным или пожизненным и во многом определялось их знаниями и деловыми способностями. «Каждый из начинающих приказную службу имел возможность для продвижения вплоть до ее высшего разряда думных дьяков» [3, с. 89].

С возникновением приказов была достигнута профессионализация судебных и административных органов, что обеспечивалось на основе постоянства их кадрового состава, наличия у служащих соответствующего опыта и квалификации. Одновременно осуществился переход к бумажному делопроизводству, сложились формулы определенных видов документов, порядок их оформления и движения как внутри каждого приказа, так и между ними» [4, с. 62, 63]. По свидетельству Н. Ф. Демидовой, долго работающие в приказах дьяки «были истинными знатоками специфики дел данного приказа. <...> Именно они готовили и в известной степени предопределяли решения по важнейшим вопросам судебного и административного характера» [3, с. 166]. Заботясь о профессионализме своих кадров, некоторые приказы создавали даже собственные школы для подготовки управленцев.

Как в традиционалистские учреждения приказы содержали в себе немало изъянов: отсутствие закрепленных в законах полномочий; смешение вопросов административных, финансовых и судебных; распыление однородных дел между многими приказами; архаичное делопроизводство; отсутствие установленных законом прав и обязанностей должностных лиц; чиновничья волокита и т.п. «Приказными людьми» широко практиковалось «кормление от дел», принятие различных подношений («почестей», «поминки», «пасухави» и др.) как в денежной, так и натуральной форме. Изъяны приказной системы были очевидны уже в XVII в., что побуждало монархов создавать особые контролирующие органы, сокращать общее число приказов, объединять их в более крупные ведомства и пр.

На протяжении длительного времени сфера управления в России регулировалась традициями и нормами обычного права. Однако в условиях формирования абсолютной монархии возникла потребность в унифицированных формальных правилах, которые стали появляться в середине XVII в. Обычно они регламентировали рутинную деятельность приказов: источники комплектования, количество служащих, размеры отпускаемых на их содержание средств, распорядок работы и т.п. Особую роль в разработке правовых основ государственного управления сыграло Соборное Уложение 1649 г., включившее в себя как действующие законодательные акты, так и новые, возникшие на основе нормирования не предусмотренных ранее случаев.

Становление в России бюрократических структур в основном завершилось в первой четверти XVIII в., когда произошло юридическое оформление неограниченной власти монарха и появились адекватные ей институты: регулярная армия, полиция и централизованная фискальная система. Петр I (с 1721 г. император) хорошо осознавал, что прежняя система управления явно не соответствует новым задачам, стоящим перед государством. Это побудило его осуществить радикальную реорганизацию как центральных, так и местных органов управления. На смену Боярской думе пришел Сенат как бюрократический, по своей сути,

правительственный орган, направляющий и контролирующей работу всех должностных лиц. При пожаловании в сенаторы более всего ценились уже не порода и знатность рода, а преданность и заслуги перед монархом. Должность сенатора стала временной. Вместо громоздкой и неэффективной системы приказов возникли новые бюрократические учреждения – коллегии, действующие по ведомственному принципу. Наряду с Сенатом и коллегиями Петр I создал также трехуровневую систему местного управления (губерния – провинция – уезд), где главы региональных и местных администраций стали назначаемыми чиновниками (за исключением земских комиссаров, которые обычно избирались дворянами). Однако бюрократическая соподчиненность между ними тогда еще не была выстроена. Император предпринял также попытку отделить судебные органы от административных путем создания провинциальных, городских и надворных судов.

В результате петровских реформ в России в основном сложилась бюрократическая система управления, в основе которой лежали идеи камерализма, связывающие эффективность работы государственных органов с детальной регламентацией их работы. По указанию и при непосредственном участии Петра I в стране был создан не имеющий аналогов в Европе «Генеральный регламент», включающий в себя наиболее общие принципы деятельности всех учреждений и чиновников. Делая акцент на бумажном делопроизводстве, регламент определял порядок составления документов, их учет, движения по инстанциям и пр. Император требовал, чтобы обсуждение всех вопросов в правительственных органах фиксировалось в протоколах и документах, которые, по его замыслу, должны были играть роль неподкупных свидетелей работы каждого чиновника.

Огромное влияние на развитие российской бюрократии оказал Табель о рангах 1722 г., который систематизировал государственные должности (в дальнейшем чины) и свел их в ряды иерархических зависимостей. Включив в себя 14 классов государственной службы (военной, гражданской и придворной), Табель закрепил новый порядок продвижения по служебной лестнице, учитывающий продолжительность службы, заслуги и способности. Отныне дворяне, как и «подлые люди», должны были начинать государственную службу с самых низших должностей (чинов) и последовательно проходить все ступени бюрократической карьеры. Значение Табеля состоит также и в том, что он привел к организационному обособлению гражданской службы. Речь идет о том, что если в прошлом гражданская служба считалась продолжением службы военной, то с его принятием она стала рассматриваться как самостоятельный вид деятельности, требующий особых навыков и специальных знаний.

Согласно Табеля о рангах все высшие и средние должности в чиновничьем аппарате по своему статусу должны быть дворянскими. Если же их получали выходцы из непривилегированных сословий, то с достижением XIV класса они становились личными, а VIII класса – потомственными дворянами. В результате российское чиновничество, будучи дворянским по своему происхождению, стало вбирать в себя представителей других сословий, что в дальнейшем породило тенденцию его дистанцирования от общества и привело к превращению в особую сословную корпорацию, ставшую надежной опорой самодержавной власти. Формированию такой корпорации в немалой степени способствовало прекращению при Петре I раздачи поместных окладов и замены их денежным содержанием. «С ликвидацией выдачи поместного жалованья, – пишет С. М. Троицкий, – стала прекращаться обязательная связь между государственной службой и землевладением...» [5, с. 254]. «Кормление от дел» и взимание поборов стало преследоваться по закону. Однако, по словам Р. Пайпса, «даже при строгом петровском режиме только чиновники центральных ведомств Петербурга и Москвы получали жалованье, да и то нерегулярно; провинциальные же чиновники продолжали жить за счет местного населения» [1, с. 369].

При проведении административных реформ Петр I и его правительство следовали лучшим образцам управленческой практики западноевропейских стран: Швеции, Дании, Пруссии, Франции, Англии, Голландии и др. Однако поспешная инкорпорация западных технологий в российскую систему управления не решала существующих проблем. Произвол и волокита чиновничества не только не уменьшились, но и еще более усилились. «Непослушание чиновников предписаниям высшего начальства и даже царским указам, – как полагал

В. О. Ключевский. – стало при Петре настоящей язвой управления, превосходившей даже смелость старых московских дьяков...» [6, с. 162]. Взятничество и казнокрадство в государственных учреждениях достигли невиданных прежде масштабов. Стремясь минимизировать коррупцию, Петр I создал тайную фискальную службу (1711 г.), а затем и прокуратуру (1722 г.).

При Петре I становление российской бюрократии в основном завершилось. Если до начала реформ в государственном аппарате имелись лишь отдельные, еще достаточно неразвитые, элементы бюрократического управления (постоянный штат, простейшие формы разделения управленческого труда, элементы служебной иерархии, зачатки служебной карьеры, элементы письменного делопроизводства и т. д.), то в результате их проведения в стране появилась бюрократия, во многом напоминающая западную. В государственном аппарате утвердились такие чисто бюрократические черты, как административная иерархия, деление чиновников на классы, принцип выслуги и меритократии, унифицированные структуры, служебные регламенты, единообразный порядок делопроизводства, институт прокурорского надзора и др. «Наличие бюрократии, как о том свидетельствует исторический опыт России XVIII в., даже в годы безвременья, когда трон занимали серые личности, лишенные инициативы и способностей к государственной деятельности, – ницет Н. И. Павленко, – позволяло стране в силу инерции двигаться вперед, правда, медленнее, без прежнего блеска, но в ранее заданном направлении» [7, с. 17].

Изменения, произошедшие в государственном аппарате после смерти Петра I носили достаточно противоречивый характер. Наряду с некоторыми регрессивными тенденциями в управлении (отказ от прежней специализации административной деятельности, игнорирование ряда камералистских принципов, отмена выплаты жалованья канцелярским работникам и др.), в государственном аппарате окончательно оформилось единоначалие и укрепилась административная иерархия.

Значительное влияние на процессы институционализации российской бюрократии оказали реформы Екатерины II. При ней была создана единообразная система государственного управления в масштабах всей страны, предусматривающая установление административной соподчиненности всех государственных органов и должностных лиц. Главное внимание она уделила местному управлению, в результате чего была создана многоуровневая система регионального и местного управления: генерал-губернаторства + губернии – уезды – волости. Императрица провела также определенную децентрализацию управления: местным органам была передана часть функций центральных учреждений. Реформы Екатерины II предусматривали также разделение административных, финансово-хозяйственных, полицейских и судебных дел на местах при одновременном увеличении числа провинциального чиновничества.

В 1763 г. все государственные служащие, включая канцелярских работников, стали получать денежное содержание. Размер жалованья мелких служащих обычно зависел от их способностей и прилежания, а размер оклада чиновников – от занимаемой должности и статуса учреждения (высшие чиновники в качестве вознаграждения за службу продолжали получать поместья). В 1764 г. было введено и пенсионное обеспечение чиновников, которое составляло половину их жалованья. Для получения пенсий обычно требовалось не менее 35 лет безукоризненной службы. «Размер их был чрезвычайно дифференцирован и сильно колебался в зависимости от ранга отставляемого, его связей при дворе, заслуг перед государством и императрицей, наличия крепостных и т. д.» [8, с. 119].

При Петре I служащим, чтобы получить повышение в чине, требовалось ждать освобождения соответствующей должности. При Екатерине II была введена практика автоматического повышения в чине; несмотря на наличие или отсутствие вакантной должности. Так, в 1767 г. императрица повелела, чтобы всех чиновников, прослуживших в своем чине минимум семь лет, автоматически продвинули на следующую ступень. Это решение, как считает Р. Пайпс, «послужило прецедентом, которому впоследствии следовали неукоснительно; с тех пор на Руси вошло в правило повышать чиновников по службе по старшинству, почти вне зависимости от их личных качеств, достижений или наличия свободных должностей» [1, с. 181]. Подобное автоматическое повышение в чине (позднее срок выслуги, необходимый для получения очередного чина, был сокращен), не связанное с симпатиями или антипатиями начальства, привело к некоторой автономности чиновников по отношению к вышестоящей власти.

По словам В. О. Ключевского, Екатерина II, «создав сложный и стройный порядок местной администрации и суда, не дала правительственных центральных учреждений с точно распределенными ведомствами...» [9, с. 195]. Данная задача была решена ее внуком – Александром I. Используя французский опыт создания министерств, он учредил должности министров (1802 г.), а в 1811 г. все коллегии были окончательно преобразованы в министерства. В них было введено единообразное делопроизводство и унифицированное устройство: во главе – министр со своим товарищем (помощником), при министре канцелярия и совещательный совет. Исполнительный аппарат министерств состоял из департаментов, которые делились на отделения, а те, в свою очередь, – на столы. Министры назначались императором и не обладали судебными полномочиями. С появлением министерств в России окончательно утвердилась единая вертикаль исполнительной власти, которая включала в себя центральный аппарат и подчиненные ему местные органы и учреждения (Министерству внутренних дел подчинялись также губернаторы).

При Александре I для подготовки чиновников была создана целая сеть учебных заведений: университетов, гимназий и училищ. Однако, несмотря на появление новых учебных заведений, образовательный уровень чиновников оставался достаточно низким. Для продвижения по службе требовалось вовсе не образование, а простая выслуга лет. В 1809 г. по настоянию М. М. Сперанского был принят царский указ, предусматривающий образовательный ценз для производства в коллежские асессоры (VIII класс Табели о рангах) и в статские советники (V класс). Согласно указу претенденты на эти должности должны были либо предоставлять свидетельство об окончании университета, либо сдавать экзамены по установленной программе. Образовательный ценз стал крайне непопулярным среди чиновников, что поначалу вызвало многочисленные отступления при его реализации, а в 1834 г. он и вовсе был отменен. Однако, несмотря на отмену образовательного ценза, правительство поощряло поступление на государственную службу лиц, имеющих высшее образование (в 1842 г. оно закрепило за ними право на занятия должностей XII–VIII классов). Кроме того, высшее образование, а также окончание средних учебных заведений с отличием позволило поступать на государственную службу лицам, которые по своему происхождению не имели на это право. В результате уже в XIX в. принцип образования начал успешно конкурировать с принципом происхождения, все более ограничивая сферу применения последнего. Тем не менее лишь в начале XX в. правительство окончательно заменило сословный принцип образовательным, что поставило все сословия в равное отношение к государственной службе.

С приходом к власти Николая I была разработана новая государственная идеология, выражающаяся в триаде «самодержавие – православие – народность». В данной формуле воплотились идеи абсолютизма монарха, его опоры на православные ценности и тесного единства с подданными, что означало возврат к некоторым традиционалистским началам государственного управления.

Николай I, с детства питающий пристрастие к точным наукам и инженерному делу, превыше всего ценил единообразие, порядок и иерархическую стройность. Его идеалом административного устройства была армия, где каждый подчиняется уставам и выполняет приказы начальников. Генералов он охотно назначал на высшие государственные должности, включая должности министров и губернаторов. Широко известно его высказывание: «Я хочу возвысить гражданскую службу как возвысил военную. Я хочу знать всех моих чиновников, как я знаю всех офицеров моей армии» [9, с. 141]. При Николае I широко распространилась практика составления послужных (формулярных) списков, где содержались учетные данные на каждого чиновника, отмечались его награды, наложенные взыскания и т.п. Французский маркиз А. де Кюстин, посетивший Россию в 1839 г., писал: «Русский государственный строй – это строгая военная дисциплина вместо гражданского управления, это перманентное военное положение, ставшее нормальным состоянием государства» [10, с. 75].

Стремление к порядку побудило императора заняться кодификацией существующих законов. При деятельном участии М. М. Сперанского была проведена систематизация 30.000 законодательных актов, начиная от Уложения 1649 г. В результате в 1830 г. было издано «Полное собрание законов Российской империи» (45 томов), а в 1833 г. – «Свод законов

Российской империи» (15 томов), которые составили юридическую основу деятельности бюрократии. Третий том «Свода законов» включил в себя «Устав о службе гражданской», где были собраны законы, регулирующие государственную службу: порядок поступления, условия прохождения государственной службы и повышения по чину, права и обязанности чиновников и т.п. В дальнейшем устав непрерывно пополнялся и изменялся.

По словам В. О. Ключевского, царствование Николая I было временем чиновников. Действительно, за 50 лет – с 1796 по 1857 г. – их численность возросла в 6 раз, достигнув 90 тыс. чел., в то время как численность населения страны за тот же период увеличилась лишь в 2 раза [11, с. 68–70]. Несмотря на застой в экономике, бюрократический аппарат при Николае I совершенствовался и развивался. «Параллельно с увеличением числа правительственных учреждений, – пишет Н. П. Ерощкин, – усложнялась и их внутренняя организация. Некоторые министерства (внутренних дел, финансов, военное) превратились в сложные учреждения из множества структурных единиц, имевших, в свою очередь, многозвенную структуру и обширное делопроизводство» [12, с. 60].

При поступлении на государственную службу обычно учитывалось сословное происхождение претендентов, их возраст и уровень образования. Наряду с дворянами преимущественным правом поступления на службу пользовались дети офицеров и чиновников, выходцы из семей священнослужителей, купцов I-й гильдии и некоторых других категорий населения. Они могли приниматься на службу даже в случае отсутствия у них соответствующего образования. Не допускались на службу лица податного состояния (до 1906 г.) и женщины.

«Устав о службе гражданской» предусматривал свободный найм на государственную службу и возможность в любое время ходатайствовать о своей отставке. При зачислении на должность приносилась присяга на «верность службе»: от чиновников требовалось добросовестно выполнять служебные обязанности, подчиняться распоряжениям начальства, хранить государственную тайну, быть политически лояльными по отношению к государству. В своей деятельности они должны были руководствоваться только законом, а потому «никто из служащих в исполнение возложенных на него обязанностей не должен смотреть ни на какое лицо, ни на какие предложения, а тем не менее на партикулярные письма, хотя бы от первейших лиц в государстве» [13, с. 119]. Это положило начало формированию принципа безличности и беспристрастности на государственной службе.

Законы Российской империи обеспечивали также правовую и социальную защиту чиновничества. Чиновник мог, например, не выполнять приказ начальника, если считал его «противным интересу» верховной власти. В этом случае он был обязан доложить о содержании приказа вышестоящему начальнику или, даже, самому императору. Никто из государственных служащих не мог быть лишен приобретенных за время службы классовых чинов иначе как по приговору суда. При сокращении должности или ликвидации учреждения оставшиеся за штатом чиновники имели право, в течение года или до нового назначения в пределах этого срока получать причитающееся им жалованье. Они имели также право на отпуск продолжительностью до четырех месяцев, в том числе с сохранением содержания до двух месяцев. По истечении срока выслуги (35 лет) они получали пенсию. В случае смерти чиновника его вдова (без детей) получала половину положенной ему пенсии. На малолетних детей обычно выплачивались дополнительные надбавки [14, с. 119–127].

К концу XIX в. российская бюрократия окончательно превратилась в особую корпорацию, имеющую свои интересы, ценности и мировоззрение. За свою службу чиновники получали денежное содержание, размеры которого во многом зависели от состояния дел в государстве. А потому их собственные интересы, в значительно большей мере, нежели интересы любой другой группы населения, были связаны с государством, его силой и авторитетом. Выполняя идущие сверху предписания, бюрократия могла вступить в конфликт с любым сословием, в том числе с тем, из которого происходила.

Под воздействием революционных процессов царь Николай II в ноябре 1905 г. был вынужден подписать Манифест, в котором провозглашались некоторые гражданские свободы и объявлялось о выборах в Государственную думу, обладающую законодательными полномочиями. В апреле 1906 г. он утвердил «Основные государственные законы Российской империи», что создало некоторую правовую основу для углубления процесса рационализации российской бюрократии.

Однако, исключив положение о неограниченности власти монарха, они сохранили сам принцип самодержавия, а также идею его божественного оправдания. В результате и после избрания Государственной думы царь продолжал назначать и смещать министров, а бюрократия сохранила свою неподконтрольность органам народного представительства.

В период модернизационных процессов, активно инициируемых российскими монархами на протяжении XVIII–XIX вв., в стране сформировалась и развилась достаточно многочисленная бюрократия, которая во многом строилась по образцу западных бюрократий. Российское чиновничество обладало целым рядом рационально-бюрократических черт: специализация административного труда, административная иерархия, правовая регламентация служебной деятельности, выплата жалованья в зависимости от должности и выслуги лет, корпоративный чиновничий дух, служебная дисциплина, правовая и социальная защищенность чиновничества и др. Тем не менее на деле оно не «дотягивало» до западной модели бюрократии. «Идея государственной службы как служения обществу, – пишет Р. Пайпс, – была совершенно чужда русскому чиновничеству...» [1, с. 374]. А потому оно ориентировалось на интересы самодержавной власти, с которой ее связывали принципы личной верности и преданности. В государственном управлении преобладало личное усмотрение, которое обычно оказывало большее влияние на рассмотрение дел, нежели официально установленные правила. Принципы покровительства и клиентальной зависимости распространялись на все уровни чиновничьей иерархии, отодвигая на задний план формальные правила и процедуры. Все это порождало продажность и произвол чиновников. Как считает Р. Пайпс, «коррупция в бюрократическом аппарате дореволюционной России не была aberrацией, отклонением от общепринятой нормы, как бывает в большинстве других стран, она являлась неотъемлемой частью установившейся системы управления» [1, с. 370].

Таким образом, несмотря на то, что к началу XX в. в организации и деятельности российской бюрократии появилось немало рациональных черт, сближающих ее с западноевропейской бюрократией, она по-прежнему сохраняла некоторые патримониальные качества. Во многом это было связано с политической, экономической и культурной отсталостью России, незавершенностью процессов ее индустриализации и модернизации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Пайпс, Р. Россия при старом режиме / Р. Пайпс ; пер. с англ. – М. : Независимая газета, 1993. – 421 с.
2. Ключевский, В. О. Сочинения : в 9 т. / В. О. Ключевский ; под ред. В. Л. Янина ; послесл. и коммент. В. А. Александрова [и др.]. – М. : Мысль, 1987–1989. – Т. 2 : Курс русской истории. – 1987. – 447 с.
3. Демидова, Н. Ф. Служилая бюрократия в России XVII в. и ее роль в формировании абсолютизма / Н. Ф. Демидова. – М. : Наука, 1987. – 228 с.
4. Ерошкин, Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н. П. Ерошкин. – М. : Мысль, 1983. – 342 с.
5. Троицкий, С. М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. Формирование бюрократии / С. М. Троицкий. – М. : Наука, 1974. – 396 с.
6. Ключевский, В. О. Сочинения : в 9 т. / В. О. Ключевский ; под ред. В. Л. Янина ; послесл. и коммент. В. А. Александрова [и др.]. – М. : Мысль, 1987–1989. – Т. 4 : Курс русской истории. – 1989. – 398 с.
7. Павленко, Н. И. У истоков российской бюрократии / Н. И. Троицкий // Вопросы истории. – 1989. – № 12. – С. 3–17.
8. История государственного управления в России : учебник / под общ. ред. Р. Г. Пихои. – 2-е изд., испр. – М. : РАГС, 2002. – 382 с.
9. Ключевский, В. О. Сочинения : в 9 т. / В. О. Ключевский ; под ред. В. Л. Янина ; послесл. и коммент. В. А. Александрова [и др.]. – М. : Мысль, 1987–1989. – Т. 5 : Курс русской истории. – 1989. – 476 с.
10. Кюстин, А. Николаевская Россия / А. Кюстин ; пер. с фр. – М. : Политиздат, 1990. – 352 с.
11. Зайончковский, П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. / П. А. Зайончковский. – М. : М., 1978. – 288 с.
12. Ерошкин, Н. П. Крепостническое самодержавие и его политические институты (Первая половина XIX века) / Н. П. Ерошкин. – М. : Мысль, 1981. – 204 с.
13. Коржихина, Т. П. История российской государственности / Т. П. Коржихина, А. С. Сенин. – М. : Интерпракс, 1995. – 352 с.
14. Архипова, Т. Г. История государственной службы в России XVIII–XX века : учеб. пособие / Т. Г. Архипова, М. Ф. Румянцева, А. С. Сенин. – М. : Рос. гос. гуманит. ун-т, 1999. – 230 с.

Russian state bureaucracy: experience of its institutional construction

S. B. Lugvin

Pavel Sukhoi State Technical University of Gomel (Belarus)

Oktiabria Ave., 48, 246746, Gomel, Belarus; e-mail: lugvinsergey@rambler.ru

Abstract. The object of research is the process of institutionalization of the Russian state bureaucracy in the pre-revolutionary period of development. The purpose of the article is the identification of the features of formation and development of Russian officials in the context of the formation and strengthening of its rational-bureaucratic hell. In the domestic literature, this problem has not yet been sufficiently addressed. The genesis of the Russian bureaucracy, the features of the orders as the first Russian bureaucratic institutions characterize the work. Particular attention is drawn to the analysis of the administrative reforms of Peter I, which resulted in the formation of the Russian bureaucracy mostly completed and started her on the basis of its own development. In the future, the administration characterized the transformation of Catherine II, Alexander I and Nicholas I, in which the bureaucracy increasingly approaching Western administrative standards. Along with the analysis of the formation of rational-bureaucratic features of the Russian bureaucracy (specialization of administrative work, administrative hierarchy, normative regulation of performance, etc.), the author describes his patrimonial properties: lack of control of representative government, the prevalence of personal discretion in the management, procrastination, embezzlement, etc. The conclusion concluded that the long-term preservation of patrimonial properties of the Russian bureaucracy was largely due to the political, economic and cultural backwardness of the country, the incomplete process of its modernization and industrialization. The article can be useful to civil servants, researchers, teachers and students.

Keywords: Russian bureaucracy, orders, administrative reforms, civil service.

References

1. Paipes R. Russia under the old regime [*Rossija pri starom režime*]; transl. from engl. Moscow, 1993, 421 p.
2. Kliuchevski V. O. Compositions : in 9 vol. [*Sochinenija* : v 9 t.]; Ed. V. L. Yanin ; afterword and comments of V. A. Alexandrov [et al.]. Moscow, 1987-1989, vol. 2 : Kurs russkoi istorii, 1987, 447 p.
3. Demidova N. F. The serving bureaucracy in Russia of the 17th century and its role in the formation of absolutism [*Sluzhilaja biurokratija v Rossii XVII v. i ee rol' v formirovanii absolutizma*]. Moscow, 1987, 228 p.
4. Eroshkin N. P. The history of public institutions of pre-revolutionary Russia [*Istorija gosudarstvennykh uchrezhdenii dorevoliutšionnoi Rossii*] Moscow, 1983, 342 p.
5. Troitski S. M. Russian absolutism and nobility in the 18th century. Formation of the bureaucracy [*Russkii absolutizm i dvorianstvo v XVII v. Formirovanie biurokratii*]. Moscow, 1974, 396 p.
6. Kliuchevski V. O. Compositions : in 9 vol. [*Sochinenija* : v 9 t.]; Ed. V. L. Yanin ; afterword and comments of V. A. Alexandrov [et al.]. Moscow, 1987-1989, vol. 4 : Kurs russkoi istorii, 1989, 398 p.
7. Pavlenko N. I. At the root of the Russian bureaucracy [*U istokov rossijskoi biurokratii*]. *Voprosy istorii*, 1989, No. 12, pp. 3-17.
8. The history of government in Russia [*Istorija gosudarstvennogo upravlenija v Rossii : uchebnik*]; Ed. R. G. Pikhoi. 2nd ed. Moscow, 2002, 382 p.
9. Kliuchevski V. O. Compositions : in 9 vol. [*Sochinenija* : v 9 t.]; Ed. V. L. Yanin ; afterword and comments of V. A. Alexandrov [et al.]. Moscow, 1987-1989, vol. 5 : Kurs russkoi istorii, 1989, 476 p.
10. Kiustin A. Nikolaev's Russia [*Nikolaevskaia Rossija*]; transl. from franc. Moscow, 1990, 352 p.
11. Zaionchkovski P. A. Government apparatus of autocratic Russia in the 19th century [*Pravitel'stvennyi apparat samoderžavnoi Rossii v XIX v.*]. Moscow, 1978, 288 p.
12. Eroshkin N. P. Feudal autocracy and its political institutions (first half of the 19th century) [*Krepostnicheskoe samoderžavie i ego političeskie instituty (Pervaja polovina XIX v.)*]. Moscow, 1981, 204 p.
13. Korzhikhina T. P., Senin A. S. The history of Russian statehood [*Istorija rossijskoi gosudarstvennosti*]. Moscow, 1995, 352 p.
14. Arkhipova T. G., Rumiantseva M. F., Senin A. S. The history of public service in Russia of the 18th-20th centuries [*Istorija gosudarstvennoi sluzhby v Rossii XVIII-XX veka : ucheb. posobie*]. Moscow, 1999, 230 p.