

УДК 321.1(47+57)''16/18''

**ПРОЦЕССЫ РАЦИОНАЛЬНО-БЮРОКРАТИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ
РОССИЙСКОГО ЧИНОВНИЧЕСТВА В КОНЦЕ XVIII – НАЧАЛЕ XX ВВ.****PROCESSES OF RATIONAL-BUREAUCRATIC MODERNIZATION OF THE
RUSSIAN OFFICIALDOM IN THE LATE 18-TH – EARLY 20-TH CENTURIES****С.Б. Лугвин
S.B. Lugvin***Гомельский государственный технический университет им. П.О. Сухого,
Республика Беларусь, 246012, г. Гомель, пр. Октября, 48**Gomel state technical university,
48, October Ave., Gomel, 246012, Republic of Belarus**E-mail: lugvinsergey@rambler.ru*

Аннотация. Автор поставил перед собой цель рассмотреть процессы рационализации российской бюрократии в конце XVIII – начале XX вв. и показать их особенности в условиях сохранения в стране самодержавной монархии. В статье рассматриваются административные реформы, проведенные при Екатерине II, Александре I, Николае I и Николае II.

В результате анализа административных преобразований сделан вывод, что к началу XX в. российское чиновничество приобрело целый ряд рационально-бюрократических черт, сближающих его с бюрократией западных стран: специализация управленческого труда, административная иерархия, правовая регламентация служебной деятельности, наличие бюрократического корпоративизма и др. Вместе с тем оно продолжало сохранять ряд патримониальных свойств: nepotism, клиентелизм, коррумпированность и пр. Данное обстоятельство, как подчеркивает автор, было связано с общей социально-экономической и культурной отсталостью России, незавершенностью процессов ее индустриализации и модернизации.

Resume. The author set a goal to consider processes of rationalization of the Russian bureaucracy at the end of 18-th – the beginning of the 20-th centuries and to show their features in the conditions of preservation in the country of an autocratic monarchy. In article the administrative reforms which are carried out at Catherine II, Alexander I, Nicholas I and Nicholas II are considered.

As a result of the analysis of administrative transformations the conclusion is drawn that by the beginning of the 20-th century the Russian officials gained a number of the rational and bureaucratic lines which are pulling together it with bureaucracy of the western countries: specialization of administrative work, administrative hierarchy, legal regulation of office activity, existence of bureaucratic corporativism, etc. At the same time it continued to keep a number of patrimonial properties: nepotism, klijentelizm, corruption and so forth. This circumstance as the author emphasizes, was connected with the general social and economic and cultural backwardness of Russia, incompleteness of processes of its industrialization and modernization.

Ключевые слова: российская бюрократия, административные реформы, процессы рационализации.
Key words: russian bureaucracy, administrative reforms, rationalization processes.

С завершением преобразований Петра I наибольшее влияние на формирование российской бюрократии оказали реформы Екатерины II, которая стремилась выстраивать государственное управление в соответствии с идеями «просвещенного абсолютизма». Высоко оценивая петровские реформы, она, однако, осуждала их варварские методы, взамен которых предлагала более мягкие и «просвещенные». Так, в сочиненном ею Наказе Комиссии по составлению нового Уложения декларировались идеи естественного права, общего блага, просвещения народа, господства закона, торжества правосудия и пр. Подобно Петру I императрица стремилась создать разумно устроенный бюрократический аппарат, который базировался бы на стройной и единообразной системе управления в масштабах всей страны. Однако в отличие от Петра, который реформировал главным образом центральное управление, основное внимание Екатерина II уделила региональному и местному управлению. На основе собственноручно написанного ею закона «Учреждения для управления губерний Российской империи» (1775 г.) она разработала многоуровневую систему управления, включающую в себя наместничества или генерал-губернаторства, губернии, уезды и волости. В рамках такой системы, как отмечает Н.П. Ерошкин, «была проведена значительная децентрализация местного управления, т. е. расширение распорядительных и исполнительных прав местных чиновников; им были переданы многие функции и права коллегий, контор и прочих цен-

тральных учреждений»¹. При этом наместники и губернаторы получили огромные, точно не определенные законом, полномочия. Правительственные распоряжения они проводили через сложную цепочку административной иерархии, включающую в себя многочисленных чиновников местного управления. Губернская реформа Екатерины II предусматривала разделение административных, финансово-хозяйственных, полицейских и судебных дел при одновременном увеличении количества должностных лиц, ответственных за их реализацию. Несмотря на то, что разграничение государственных функций так и не поднялось до уровня подлинного разделения властей, оно имело некоторое прогрессивное значение: впервые в России был создан суд, во многом независимый от административных органов.

При Екатерине II в 1764 г. было введено пенсионное обеспечение чиновников, составляющее половину получаемого ими жалованья. Пенсии, для получения которых требовалось 35 лет безукоризненной службы, обычно назначались при отставке служащих. Их размер «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.»². При Екатерине II пенсионное обеспечение чиновников значительного распространения не получило, что было связано с недостатком выделяемых на эти цели финансовых ресурсов.

При Петре I государственным служащим, чтобы получить повышение в чине, требовалось ждать, пока не освободится следующая по рангу должность. При Екатерине II была впервые введена практика автоматического повышения в чине вне всякой связи с наличием или отсутствием соответствующей должности. В 1767 г. императрица повелела, чтобы все чиновники, прослужившие в своем чине минимум семь лет, были автоматически продвинуты на следующую административную ступень. Данное 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»³. 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 самостоятельности чиновников и породило у них чувство уверенности в своем карьерном росте.

Новый этап административных реформ был начат с приходом к власти Александра I. По словам В.О. Ключевского, Екатерина II «оставила незавершенным здание центрального управления; создав сложный и стройный порядок местной администрации и суда, она не дала правительственных центральных учреждений с точно распределенными ведомствами...»⁴. Данная задача стала решаться ее внуком Александром I. Под влиянием успешного опыта создания французских министерств в 1802 г. император учредил должности восьми министров (юстиции, внутренних дел, финансов, иностранных дел и др.), а в 1811 г. был издан разработанный М.М. Сперанским законодательный акт об учреждении министерств, что привело к окончательному завершению процесса их становления. Сперанский определил и общую компетенцию министерств, их организацию, порядок ведения дел и движения документов, формы отчетности, проверки исполнения и пр. Во всех министерствах обеспечивался принцип единоначалия, было введено единообразное делопроизводство и унифицированное устройство: во главе находился министр со своим товарищем (помощником), при нем – канцелярия и совет как совещательный орган. Исполнительный аппарат министерств состоял из департаментов, которые делились на отделения, а те, в свою очередь, – на столы. Министры назначались и смещались императором и не имели судебных полномочий. С появлением министерств в России окончательно утвердился система ведомств, которые включали в себя центральный аппарат и подчиненные ему местные органы управления. В регионах Министерству внутренних дел подчинялись также и губернаторы. С возникновением министерств в России окончательно утвердилась система отраслевого управления и существенно укрепилась вертикаль исполнительной власти.

При Александре I стала впервые проводиться в жизнь программа развития народного образования. Была создана целая сеть учебных заведений – университетов, гимназий и училищ. Одновременно была обеспечена преемственность их учебных курсов. Одной из важных задач новых учебных заведений стала образовательная подготовка чиновников. Однако, несмотря на появление новых учебных заведений, многие находящиеся на гражданской службе дворяне вовсе не стремились к получению образования, что негативно сказывалось на качестве бюрократического аппарата. Для занятия престижной должности требовалось вовсе не образование, а простая выслуга лет. В 1809 г. по настоянию М.М. Сперанского был принят царский указ, предусматривающий установление образовательного ценза для производства в коллежские асессоры (VIII класс Табели о рангах) и в статские советники (V класс Табели о рангах). Чиновники, претендующие на продвижение, должны были либо представить свидетельство об окончании одного из российских университетов, либо сдать экзамены по установленной программе: русский язык, один из иностранных языков, естественное право, римское право, гражданское право, отечественная история, статистика, математика и др. С самого начала образовательный ценз был крайне непопулярен среди чиновников, что вызвало многочисленные отступления в ходе его реализации.

¹ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 119 – 120.

² История государственного управления в России. М., 2002. С. 119.

³ Пайпс Р. Россия при старом режиме. М., 1993. С. 181.

⁴ Ключевский В.О. Сочинения. Т. 5. М., 1989. С. 195.



Ядром формирующейся российской бюрократии традиционно являлось дворянство, которое занимало все ключевые посты в органах государственного управления и имело более благоприятные условия для служебного продвижения. Однако со временем наряду с дворянством среди чиновников стали появляться и представители других слоев населения. Этому в немалой степени способствовала петровская Табель о рангах, узаконившая принцип выслуги в качестве главного критерия карьерного роста. В результате уже в середине XVIII в. потомственные дворяне, по данным С.М. Троицкого, составляли лишь немногим более пятой части всех чиновников. Остальные были потомками приказных людей, разночинцами, выходцами из среды церковнослужителей, детьми отставных солдат и т. д.¹ Обычно они занимали канцелярские и другие низшие должности в государственном аппарате. Особенно возросло число выходцев из непривилегированных сословий в годы губернской реформы Екатерины II, создавшей определенный дефицит канцелярских кадров в органах местного управления. По свидетельству историков, именно в это время «сформировался новый тип чиновника – выходца из разночинцев или податных сословий по социальному происхождению и маргинала по своей социальной сущности»². Подобный «кадровый голод» ощущался и в начале XIX в., что сопровождалось еще большим увеличением числа чиновников из «неблагородных сословий». Рост численности представителей непривилегированных слоев населения на гражданской службе был во многом связан и с тем обстоятельством, что дворяне в своем большинстве не считали ее престижной в отличие, например, от службы военной.

В последний период царствования Александра I были прекращены всякие попытки реформирования сложившейся системы, в результате чего она вступила в период своего застоя, который при Николае I сопровождался частичным возвратом к уже пройденным этапам общественной эволюции. Идеология «просвещенного абсолютизма» после французской революции оказалась неприемлемой для самодержавной власти. В результате была разработана новая идеология, выраженная в триаде «самодержавие, православие, народность». В ней воплотились идеи абсолютизма монарха, его опоры на православные ценности и преданный ему народ. В подобных условиях личная преданность и безоговорочное послушание императору стали важнейшим основанием для назначения на государственные должности. Образованные и самостоятельные лица на государственной службе обычно вызывали недоверие и подозрительность царской власти. Барон М.А. Корф в своем дневнике писал об императоре Николае I: «Ему, как он неоднократно выражался, нужны люди не умные, а послушные»³.

При Николае I был придан мощный импульс развитию бюрократии. Питая пристрастие к точным наукам и инженерному делу, император превыше всего ценил единообразие, порядок и иерархическую устойчивость. Отсюда не случайно, что идеалом государственного устройства для него являлась армия, в которой каждый занимает строго определенное место, неукоснительно следует уставам и выполняет предписанные ему обязанности. Начатая им военизация государственного аппарата привела к тому, что высшие армейские чины стали назначаться на ведущие административные должности, включая должности министров и губернаторов. Французский маркиз А. Кюстин, посетивший Россию в период правления Николая I, писал: «Русский государственный строй – это строгая военная дисциплина вместо гражданского управления, это перманентное военное положение, ставшее нормальным состоянием государства»⁴.

Стремление к порядку побудило императора заняться кодификацией существующих законов, для чего было создано II отделение Собственной его императорского величества канцелярии. При деятельном участии М.М. Сперанского ею была проведена систематизация 30.000 законодательных актов, начиная от Уложения 1649 г. и заканчивая Манифестом о вступлении на престол Николая I. В результате уже в 1830 г. было издано «Полное собрание законов Российской империи» (45 томов), а в 1833 г. «Свод законов Российской империи» (15 томов), которые в дальнейшем стали юридической основой деятельности российской бюрократии. Третий том «Свода законов» включил в себя «Устав о службе гражданской». В нем были собраны все правовые установления, регулирующие порядок поступления на службу, ее прохождения, условия повышения по чину, процедуры увольнения и т. п. В дальнейшем Устав лишь непрерывно пополнялся и совершенствовался.

По словам В.О. Ключевского, царствование Николая I стало временем чиновничества. Действительно, за 60 лет – с 1796 г. по 1857 г. численность российских чиновников возросла в 6 раз, достигнув 90 тыс. чел., в то время как численность населения страны за этот же период увеличилась только в 2 раза⁵. Несмотря на застойные явления в экономике и в других областях общественной жизни, бюрократия непрерывно развивалась и совершенствовалась: росло число государственных учреждений, углублялась их специализация, повышался уровень квалификации административных кадров. «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»⁶. Особое внимание император уделял

¹ Троицкий С.М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. Формирование бюрократии. М., 1974. С. 220.

² Архипова Т.Г., Румянцева М. Ф., Сенин А. С. История государственной службы в России XVIII – XX века. М., 1999. С. 93.

³ Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978. С. 106.

⁴ Кюстин А. Николаевская Россия. М., 1990. С. 75.

⁵ Зайончковский П.А. Указ. соч. С. 68 – 70.

⁶ Ерощкин Н. П. Крепостническое самодержавие и его политические институты (первая половина XIX века). М., 1981. С. 60.

укреплению дисциплины чиновников, поощрению их верноподданничества и личной преданности. В 1846 г. все дела по надзору за гражданскими служащими оказались сосредоточены в Инспекторском департаменте I отделения Собственной его императорского величества канцелярии, который рассматривал вопросы, связанные с поступлением на службу, производством в чины, перемещением в должностях, увольнением со службы и пр. «Я хочу возвысить гражданскую службу как возвысил военную. Я хочу знать всех моих чиновников, как я знаю всех офицеров моей армии» – заявил Николай I при открытии этого департамента¹. Отсюда не случайно, что широкое развитие при нем получила практика составления послужных (формулярных) списков, где содержались учетные данные на каждого чиновника, фиксировались его награды, наложенные взыскания и пр.

Согласно требованиям Устава о службе гражданской, при поступлении на государственную должность следовало учитывать сословное происхождение претендентов, их возраст и уровень образования. Наряду с дворянами преимущественным правом поступления на службу стали пользоваться также дети офицеров и чиновников, выходцы из семей священнослужителей и купцов I-й гильдии. Они принимались на службу даже при отсутствии у них соответствующего образования. Однако при этом не допускались на службу все иные лица податного состояния. Запрещалось принимать на государственную службу и женщин (некоторые отступления от существующей традиции были сделаны лишь во второй половине XIX в., когда женщин стали нанимать в медицинские учреждения, учебные заведения, на почту и телеграф).

В принятом в 1834 г. «Положении о порядке производства в чины по гражданской службе» был окончательно отменен образовательный ценз. «Экзамен на чин» в объеме курса уездного училища был сохранен только для самого низшего – XIV класса. В соответствии с полученным образованием все государственные служащие подразделялись на три разряда, для каждого из которых устанавливался свой срок службы, необходимый для повышения в чине. При этом лица, имеющие более высокое образование, обычно имели возможность для более быстрого служебного продвижения. Однако в период с 1856 г. по 1901 г. данное положение не действовало и для всех разрядов государственных служащих устанавливался единый срок для производства в следующий чин². Несмотря на колебания по вопросу образования чиновничества, царское правительство, тем не менее, поощряло поступление на гражданскую службу лиц, окончивших университеты и иные учебные заведения. Так, согласно «Уставу о службе гражданской», университетское образование, предоставляло претендентам право на занятие должностей XII – VIII классов. Кроме того, высшее образование или окончание курса средних учебных заведений с отличием позволяло поступать на государственную службу тем лицам, которые по своему происхождению не имели такой возможности. Уже в начале XIX в. принцип образования стал заметно конкурировать с принципом происхождения, неуклонно ограничивая сферу применения последнего. Но лишь спустя столетие (1906 г.) под влиянием революционных потрясений правительство было вынуждено окончательно отменить сословный принцип и заменить его образовательным, что поставило все сословия в равное отношение к государственной службе.

Предусмотрев принцип свободного найма претендентов на административные и канцелярские должности, «Устав о службе гражданской» закреплял за чиновниками возможность в любое время ходатайствовать о своей отставке. Желающий поступить на гражданскую службу должен был подавать прошение на «высочайшее имя» своего будущего начальника с приложением необходимых документов, подтверждающих его звание и право на службу. При зачислении на должность обычно приносилась присяга на «верность службе». От чиновников требовалось добросовестно выполнять свои служебные обязанности, подчиняться законным распоряжениям начальства, свято хранить государственную тайну и быть политически лояльными по отношению к государству. За невыполнение своих обязанностей они несли административную и уголовную ответственность.

Устанавливая должностные обязанности чиновников, законы Российской империи обеспечивали также их правовую и социальную защищенность. Они могли, например, не выполнять приказ своего начальника, если считали его «противным интересу» верховной власти. В этом случае им следовало доложить о содержании приказа высшему начальству или, даже, непосредственно императору. Начальник, который принуждал подчиненного сделать что-либо «противное законам», подвергался суровому наказанию. Исполнитель противозаконного распоряжения также мог быть наказан, но в меньшей мере³.

Находясь на государственной службе, любой чиновник мог рассчитывать на повиновение своим распоряжениям и уважение к себе как официальному представителю власти. Те лица, которые препятствовали выполнению его обязанностей, могли быть лишены всех прав состояния и направлены на каторжные работы или в ссылку. Никто из государственных служащих не мог быть лишен приобретенных за время службы классов чина иначе как по приговору суда. Чиновники 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 положенную им пенсию (те из них, которые прослужили меньший срок, но не менее 25 лет получали 50 % пенсионного оклада). В случае смерти чиновника его вдова (без детей) получала половину положенной ему пенсии. На малолетних детей выплачивались дополнительные надбавки⁴.

¹ Там же. С. 141.

² Зайончковский П.А. Указ. соч. С. 33 – 39, 53.

³ Коржихина Т.П., Сенин А.С. История российской государственности. М. 1995. С. 119.

⁴ Архипова Т.Г., Румянцева М.Ф., Сенин А.С. Указ. соч. С. 119 – 127.



При императоре Николае I в основном завершился процесс формирования российской бюрократии как особой корпорации, имеющей свои интересы, ценности и мировоззрение. Оставаясь дворянской по своему социальному характеру и, частично, по происхождению, она обладала некоторой самостоятельностью и независимостью от сословных интересов. На протяжении многих десятилетий российское чиновничество воспроизводило самое себя и лишь в незначительной степени пополнялось из других сословий. За свою службу чиновники получали уже не земельные наделы, а фиксированное жалованье, размеры и регулярность выплаты которого во многом зависели от состояния дел в государстве. Поэтому их собственные интересы значительно в большей степени, нежели интересы любой другой группы населения, были связаны с государством, его силой и могуществом. Выполняя предписания императорской власти, бюрократия могла вступить в конфликт с любыми сословиями и социальными группами, в том числе с теми, из которых она происходила.

Первая половина XIX в. характеризовалась «ростом дифференциации и специализации в организации деятельности государственных органов и более четкой их компетенцией в области законодательства, высшего надзора, суда, администрации, политического сыска, ведомственной специализации центрального управления; в это время происходит усиление кадров бюрократии, не только количественное, но и качественное их изменение в образовательном уровне и деловой квалификации»¹. В чиновничьей среде, особенно в ее элитарных слоях, появились высокообразованные лица, ощущающие необходимость перемен. В подобных условиях «стал складываться слой прогрессивно мыслящих, интеллигентных людей, объединенных сходством взглядов, программы предстоящих преобразований и методов ее исполнения – так называемая либеральная бюрократия»². К числу наиболее ярких представителей «либеральной бюрократии» относились Н.А. и Д.А. Милютины, С.И. Зарудный, П.А. Валуев, Н.И. Стояновский и А.В. Головин. Находясь на руководящих постах в правительстве и министерствах, они не только разрабатывали проекты реформ, но и активно продвигали их в жизнь. С приходом к власти Александра II они помогли молодому императору в осуществлении его амбициозных планов по модернизации страны.

Отмена Александром II крепостного права, проведение земской и судебной реформ, реформ армии, образования и финансов способствовали капиталистическому развитию России и становлению гражданского общества. В общественном сознании стали утверждаться принципы свободы и достоинства человеческой личности, что, в конечном счете, обернулось экономическим подъемом и началом промышленной революции. По мнению В.О. Ключевского, в результате реформ западноевропейские идеи обрели для себя «родственную почву» и «русская жизнь стала передвигаться на основании общем с теми началами, на каких держится жизнь западноевропейских обществ»³.

На протяжении XIX в. российский государственный аппарат постоянно увеличивался в своей численности. Согласно П.А. Зайончковскому, в 1796 г. при населении страны в 36 млн. человек общее количество чиновников составляло 15 – 16 тыс., то есть один чиновник приходился на 2250 жителей. В 1851 г. в стране насчитывалось 69 млн. чел., а чиновников – 74330, то есть один чиновник приходился уже на 929 чел. В 1903 г. чиновников было примерно 385 тыс., а население по переписи 1897 г. – 129 млн. чел., следовательно, один чиновник приходился на 335 чел. Таким образом, с учетом роста населения удельный вес чиновников на протяжении XIX в. увеличился почти в 7 раз⁴. Быстрый хозяйственный рост и усиление экономического влияния буржуазии наложили свой отпечаток на социальный состав бюрократии. По инициативе министра финансов С.Ю. Витте с конца 90-х гг. в государственный аппарат стали привлекаться лица из негосударственных коммерческих структур, имеющих высшее образование. Однако их разрешалось назначать на штатные должности не выше VI класса (в дальнейшем V класса). Считается, что в истории российской бюрократии это была первая попытка введения в ее ряды представителей буржуазии.

В условиях начавшейся индустриализации разрыв между темпами экономической модернизации страны и отставанием ее политических и правовых институтов стал особенно очевиден. Неудачная война с Японией и нарастание революционного кризиса в 1905 г. еще более обострила существующие проблемы. В результате Николай II был вынужден подписать Манифест, в котором провозглашались некоторые гражданские свободы и объявлялось о выборах в Государственную думу с законодательными полномочиями. «Основные государственные законы Российской империи», утвержденные царем в апреле 1906 г., юридически закрепили провозглашенные в Манифесте гражданские права, в том числе неприкосновенность частной собственности и жилища, свободу слова, печати, собраний, вероисповедания, союзов и др. В дальнейшем на основе этих законодательных установлений началась перестройка текущего законодательства, создавшая ряд юридических предпосылок для более полной рационализации российской бюрократии.

«Основные государственные законы Российской империи» исключив положение о неограниченной власти монарха, оставили в неприкосновенности сам принцип самодержавия, что позволило царю сохранить свой прежний властный потенциал. Он самолично назначал и смещал министров, не спрашивая на то согласия Государственной думы. В подобных условиях бюрократия по-прежнему оставалась неподконтрольной представительным органам.

¹ Ерошкин Н.П. Крепостническое самодержавие и его политические институты (Первая половина XIX века). С. 87

² Захарова Л.Г. Самодержавие, бюрократия и реформы 60-х годов XIX в. в России // Вопросы истории. 1989. № 10. С. 7

³ Ключевский В. О. Указ соч. С. 281.

⁴ Зайончковский П. А. Указ. соч. С. 221.

В условиях модернизационных процессов, инициируемых российскими монархами на протяжении конца XVIII – начала XX вв., в стране сформировалась и развилась достаточно многочисленная бюрократия, механизмы организации и деятельности которой во многом напоминали соответствующие механизмы бюрократии западных стран. Подобно западной бюрократии, русскому чиновничеству был присущ целый ряд рациональных черт: разделение управленческого труда на основе его дифференциации и специализации, наличие иерархической системы служебной зависимости, правовая регламентация служебной деятельности, назначение на должность на основе свободного найма, выплата жалования в зависимости от должности и выслуги лет, наличие корпоративного чиновничьего духа, служебная дисциплина, правовая и социальная защищенность государственных служащих. Однако, несмотря на наличие таких черт, российская бюрократия существенно отличалась от европейского чиновничества. Речь, в частности, идет о том, что она была ориентирована не столько на заботу об общем благе, сколько на обслуживание интересов самодержавной власти, с которой была связана узами личной унии и зависимости. «Идея государственной службы как служения обществу, – отмечал Р. Пайпс, – была совершенно чужда русскому чиновничеству...»¹. Решающую роль в государственном управлении играли не формально-правовые принципы, а клиентальные отношения, на основе которых выстраивалась многоуровневая сеть личной зависимости. Личная преданность нередко становилась важнейшим условием служебного продвижения и назначения на ответственные государственные должности. Знания, квалификация и деловые качества ценились не сами по себе, а лишь в контексте личного отношения их носителей к вышестоящему начальству и самодержавной власти. Характерной чертой российского чиновничества продолжала оставаться склонность к казнокрадству, хищениям и взяточничеству. Чем выше был ранг чиновника, тем большую возможность сколотить состояние за счет общества он имел. По мнению Р. Пайпса, «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»².

Таким образом, несмотря на то, что к началу XX в. российская бюрократия обладала рядом рациональных черт, сближающих ее с европейским чиновничеством, она еще продолжала сохранять свои патримониальные свойства. Во многом это было связано с общей социально-экономической и культурной отсталостью России, незавершенностью процессов ее индустриализации и модернизации.

Библиография

- Архипова Т.Г., Румянцева М.Ф., Сенин А.С. История государственной службы в России XVIII – XX века. М.: РГГУ, 1999.
- Ерошкин Н.П. Крепостническое самодержавие и его политические институты (первая половина XIX века). М.: Мысль, 1981.
- Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М.: Мысль, 1983.
- Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М.: Мысль, 1978.
- Захарова Л.Г. Самодержавие, бюрократия и реформы 60-х годов XIX в. в России // Вопросы истории. 1989. № 10. С. 3-24.
- История государственного управления в России / ред. Р. Г. Пихоя. М.: РАГС, 2002.
- Ключевский В.О. Сочинения. Т. 5. М.: Мысль, 1989.
- Коржихина Т.П., Сенин А.С. История российской государственности. М.: Интерпракс, 1995.
- Кюстин А. Николаевская Россия. Пер. с фр. М.: Политиздат, 1990.
- Пайпс Р. Россия при старом режиме. Пер. с англ. М.: Независимая газета: 1993.
- Троицкий С.М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. Формирование бюрократии. М.: Наука, 1974.

References

- Arhipova T.G., Rumyanцева M.F., Senin A.S. Istoriya gosudarstvennoj sluzhby v Rossii XYIII – XX veka. Moscow: RGGU, 1999.
- Eroshkin N.P. Krepostnicheskoe samoderzhavie i ego politicheskie instituty (pervaya polovina XIX veka). Moscow: Mysl', 1981.
- Eroshkin N.P. Istoriya gosudarstvennyh uchrezhdenij dorevolucionnoj Rossii. Moscow: Mysl', 1983.
- Zajonchkovskij P.A. Pravitel'stvennyj apparat samoderzhavnoj Rossii v XIX v. Moscow: Mysl', 1978.
- Zaharova L.G. Samoderzhavie, byurokratiya i reformy 60-h godov XIX v. v Rossii // Voprosy istorii. 1989. № 10. S. 3-24.
- Istoriya gosudarstvennogo upravleniya v Rossii; red. R. G. Pihoya. Moscow: RAGS, 2002.
- Klyuchevskij V.O. Sochineniya. T. 5. M.: Mysl', 1989.
- Korzhihina T.P., Senin A. S. Istoriya rossijskoj gosudarstvennosti. Moscow: Interpraks, 1995.
- Kyustin A. Nikolaevskaya Rossiya. Per. s fr. Moscow: Politizdat, 1990.
- Pajps R. Rossiya pri starom rezhime. Per. s angl. Moscow: Nezavisimaya gazeta: 1993.
- Troickij S.M. Russkij absolyutizm i dvoryanstvo v XYIII v. Formirovanie byurokratii. Moscow: Nauka, 1974.

¹ Пайпс Р. Указ. соч. С. 374.

² Там же. С. 370.