

**Владимир Евгеньевич ЗУБОВ** —  
профессор кафедры гуманитарных основ  
государственной службы  
Сибирской академии государственной службы (г. Новосибирск)  
кандидат исторических наук  
zubov@sapa.nsk.su

УДК 351/354(075.8):947

---

## **ОТРАЖЕНИЕ ИНТЕРЕСОВ БЮРОКРАТИИ В ПРОЕКТАХ РЕФОРМЫ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ (конец XIX – начало XX вв.)**

### **REFLECTION OF BUREAUCRACY INTERESTS IN PROJECTS OF CIVIL SERVICE REFORM IN RUSSIA (THE END OF XIX – THE BEGINNING OF XX CENTURY)**

**АННОТАЦИЯ.** В статье рассматривается один из аспектов реформы государственной службы в России конца XIX — начала XX вв., связанный с формированием новой структуры гражданской службы. Поступившие предложения обеспечивали сохранение позиций бюрократии, усиливали закрытость верхних эшелонов власти.

**SUMMARY.** The article considers one of the aspects of the government service reform in Russia at the end of the 19 — beginning of the 20 century which is connected with the formation of new civil service structure. Received propositions ensured the preservation of positions of the bureaucracy and increased limitation of the higher echelons of the authorities.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.** Бюрократия, гражданские чиновники, государственная служба, реформа, проекты, государственное управление.

**KEY WORDS.** Bureaucracy, civil servants, state service, reform, projects, state management.

Необходимость совершенствования организации и повышения эффективности государственного механизма в современных условиях привела к разветвлению комплекса реформ, затрагивающих практически все звенья системы управления. К анализу проблем, возникающих в ходе их реализации, обращается широкий круг ученых: экономистов, социологов, культурологов, психологов, правоведов и специалистов в других отраслях науки [1]. Не стали исключением и историки, тем более, что опыт развития российского государства содержит большой объем информации, относящийся как к управленческой практике, так и к ее реформированию. Его анализ дает возможность «выделить то, что успешно прошло проверку исторической практикой, что содействовало более эффективному функционированию государственной управленческой вертикали, и в то же время увидеть институты и технологии, с которыми связаны кризисы, провалы, конфликты в политической и социально-экономической жизни страны» [2; 59, 67].

Особый интерес с точки зрения изучения процессов, протекающих в сфере государственного управления и государственной службы, представляет собой вторая половина XIX в. В это время гражданская служба становится особенно разветвленной, появляются новые виды, связанные с проведенными в 1960-е гг. реформами. Начинается и процесс реформы государственной службы, имеющий целью приспособить ее к развивающимся буржуазным отношениям в пореформенной России. Изменение характера и принципов организации гражданской службы вызывало естественное сопротивление бюрократии, стремившейся не

допустить существенного ослабления своего влияния и сохранить имевшиеся привилегии.

В рамках данной публикации рассматриваются особенности борьбы бюрократии за сохранение своих позиций на примере решения вопроса о новой структуре гражданской службы, поставленного в связи с разработкой нового Устава о службе гражданской в конце XIX — начале XX вв.

Необходимость структурных изменений в системе гражданской службы была связана с противоречивыми последствиями усиления роли государства в жизни страны во второй половине XIX в. С одной стороны, происходило расширение сферы гражданской службы, обусловленное развитием государственного сектора экономики, что приводило к распространению преимуществ госслужбы на все более широкий круг лиц, что не соответствовало корпоративным интересам дворянской бюрократии. В то же время стремление ограничить число работников управления, пользующихся правами государственной службы, находилось в известном противоречии с ведомственными интересами. Руководители министерств, вводя новые должности, стремились установить для них более высокий класс, рассчитывая использовать связанные с ним служебные преимущества как средство закрепления кадров и поддержания их качественного уровня.

Неконтролируемый рост числа государственных служащих вызывал увеличение расходов на их содержание и заставлял искать пути решения возникших противоречий.

С другой стороны, увеличение количества должностей, требующих специальной подготовки, неизбежно заставляло привлекать к работе в государственных учреждениях лиц, не имеющих на это прав по происхождению, но обладающих необходимыми знаниями и навыками. Рост числа таких работников требовал более четкого определения их статуса, прав, пределов ответственности и пр., поскольку они служили на основе вольного найма, не пользовались правами государственной службы и связанными с ними привилегиями. Начиная с 30-х гг. XIX в., когда все более активно стало практиковаться замещение низших должностей на основе найма, происходит постепенная конкретизация условий вольнонаемной службы, которые изначально отличались большим разнообразием. Во второй половине XIX столетия поступающим на служительские должности в отдельных случаях даже разрешалось присваивать классные чины за выслугу лет и назначать пенсии, что сближало их с классными чиновниками. С точки зрения служебной ответственности вольнонаемные служители также сближались с лицами, пользующимися правами государственной службы.

Так, статья 1085 Устава гражданского судопроизводства устанавливала, что служащие, подчиненные земским или городским управам «подлежат ответственности на одинаковых основаниях с лицами, состоящими на государственной службе» [3]. За оскорбление вольнонаемных служащих при исполнении служебных обязанностей виновный подвергался такой же ответственности, как и при оскорблении классного чиновника\*.

\* Статья 285 Уложения о наказаниях (Свод законов, т. XV) устанавливала, что тот, «кто осмелится побоями или же другим каким-либо явно насильственным действием оскорбить чиновника, хотя не в присутственном месте, но однакож при исполнении им обязанностей службы, или же вследствие сего исполнения его обязанностей, тот подвергается за сие заключению в тюрьме на время от восьми месяцев до двух лет, с лишением некоторых, на основании статьи 50 сего уложения, особенных прав и преимуществ».

При вступлении в должность вольнонаемных приводили к присяге на верность службе. Правда, это требование нередко нарушалось, так же как и иные правила, касающиеся этой группы работников, например, правила о периодических прибавках к жалованью, установленных для низших служащих (например, для тюремной стражи, таможенных досмотрщиков, некоторых полицейских должностей).

В связи с указанными обстоятельствами, по мнению представителей министерской бюрократии, требовалось более четкое разграничение статуса вольнонаемных и государственных служащих, и данный вопрос рассматривался в ходе работы комиссии по пересмотру Устава о службе гражданской\*. Отправной точкой для обсуждения послужило утверждение, что привилегии государственных служащих следует «строго соразмерять с трудностью и важностью исполняемых ими служебных обязанностей и с высотой тех требований, которые к ним предъявляются со стороны способностей, нравственных качеств и образовательной подготовки» [3]. Однако реализация такой установки осложнялась отсутствием в действующем уставе точных правил, определяющих права службы на низших должностях.

Для дифференциации предоставляемых службой привилегий, в зависимости от характера выполняемых обязанностей, всех гражданских служащих предлагалось разделить на: а) выполняющих работу, прямо связанную с целью учреждения; б) выполняющих работу, косвенно связанную с целью учреждения; в) выполняющих техническую работу, не связанную с этой целью.

Должности, входящие в последнюю группу, должны были замещаться по вольному найму, тогда как должности первых двух групп комиссия предложила разделить на классные и неклассные, установив тем самым в государственной службе два уровня — высший и низший. Неклассные должности, в свою очередь, предлагалось разделить на два разряда — старшие и младшие.

Неопределенность признаков, по которым предполагалось разделить государственную службу на классную и неклассную, привела к серьезным разногласиям среди членов комиссии, связанным, прежде всего, со стремлением отразить в новой структуре интересы своего ведомства и максимально увеличить число классных должностей.

В наиболее обобщенной форме возражения против деления должностей на классные и неклассные отразились в отзыве министерства земледелия и государственных имуществ, в котором, в частности, говорилось, что нельзя ломать существующий строй, «зиждущийся на прочных началах, исторически выработавшихся столетиями ... От чиновника требуется основанное на чувстве долга и чести служение государству, причем он, для укрепления в себе надлежащих качеств, проходит целую школу, имеющую свою дисциплину, особые приемы и исключительные права и гарантии, обеспечивающие его от произвола» [5].

Особенно сильные возражения чиновной бюрократии вызывали попытки обосновать необходимость отмены классов для низших должностей гражданской службы путем соотнесения государственной службы с частной, где не существовало деления на классы. «Частные учреждения служат на пользу своего хозяина, правительственные же учреждения устраиваются государственной

\* Создана в при Государственном совете в 1895 г. под председательством Е.А. Перетца, а после его смерти в 1899 г. — И.И. Шамшина (Российский государственный исторический архив (далее — РГИА) ф. 1200, оп. 1 (т. XVI), д. Прил. 1, л. 34-34 об.).

властью, как ее органы, как связь между нею и населением, для службы на его пользу. Отсюда вытекает значение классной службы совершенно иное, нежели значение частной, и требование для первой иного личного состава, нежели для последней. Возвышенное вознаграждение, большое число желающих получать такое вознаграждение за свою работу и легкая возможность заменять одного работника, в случае его неудовлетворительности, другим вполне обеспечивают успех частной службы.

Для государственной же службы на классных должностях нужны люди, привязываемые к своему труду и вверяемым им интересам не одним материальным вознаграждением, но и вознаграждением высшего нравственного порядка — честью состоять в рядах лиц, призванных на службу Отечеству» [6].

Приведенная цитата важна для правильного понимания представлений о государственной службе, существовавших в рассматриваемый период. Она показывает, что государственная служба в России не воспринималась как вид трудовой деятельности и не соотносилась с работой приказчика в лавке, купца, служащего на частном предприятии, даже являющегося аналогом государственного.

Споры возникали и по поводу отнесения конкретных должностей к тому или иному виду службы. Так, например, П.Л. Лобко, А.Х. Стевен, А.С. Стишинский и некоторые другие члены комиссии считали, что при решении этого вопроса нужно учитывать не только род занятий, но и характер учреждения, в котором созданы те или иные должности. При этом управляющих крупными заводами и железнодорожными станциями следовало перевести в группу классных должностей, а руководителей небольших предприятий — в группу неклассных [7].

В итоге возникшие разногласия не позволили выработать единые критерии для структурирования должностей. Поэтому комиссия ограничилась введением в проект устава общей формулировки: «Должности гражданской службы разделяются на классные и неклассные. Обязанности, для исполнения коих не учреждено должностей, исполняются по вольному найму».

Новое разделение службы предполагало и новый порядок учреждения должностей, смысл которого заключался в том, чтобы, с одной стороны, обеспечить единство гражданской службы, которая должна была выступать в качестве своего рода стержня государственного управления, подконтрольного императору. С другой — необходимо было обеспечить адаптацию структуры должностей к специфическим условиям того или иного ведомства, района страны. Для этого руководители учреждений должны были обладать некоторой свободой при назначении должностей.

Существовавшая практика предполагала различные способы формирования штатов государственных учреждений. Некоторые из них позволяли варьировать количество служащих, а иногда и должностей, в зависимости от выделенных средств, что затрудняло контроль численности чиновничества и расходования средств на содержание аппарата.

С учетом этого составители проекта нового устава предложили следующие решения, способные, по их мнению, решить проблему:

1) классные должности в каждом учреждении должны устанавливаться в законодательном порядке;

2) в необходимых случаях допускается не устанавливать в данном учреждении должности VI–X классов, а предоставлять министрам право самостоятельно определять их число в пределах выделенных средств.

Поскольку прямой преемственности между классной и неклассной службой не предусматривалось, принятое решение сдерживало численный рост неклассных служащих объемом ассигнований.

Эти предложения также вызвали сопротивление ряда членов комиссии. Так, П.Л. Лобко, Ю.А. Иксуль, Н.А. Зверев считали, что должны существовать точные штаты каждого учреждения, отступления от которых можно допускать только в чрезвычайных случаях. Неопределенность при определении числа должностей послужит источником произвола и усилит хаос в управлении. В связи с этим второй пункт должен быть исключен из проекта.

Такая позиция отражала позицию сторонников максимальной централизации управления и сосредоточения ключевых рычагов управления в руках монарха. Вместе с тем дальнейший ход обсуждения показал нежелание министров поступаться своими полномочиями даже в пользу верховной власти.

Большая часть членов комиссии не согласилась с предложенной поправкой, мотивировав свою позицию тем, что государственная служба развивается быстрыми темпами и часто возникает потребность в новых должностях, для учреждения которых нет средств. Поэтому министрам все чаще предоставляются права утверждать новые должности своей властью.

Так, министр финансов имел право переводить таможенные должности из одного класса в другой, менять штатное число чиновников с переводом их из одного учреждения в другое, когда на это не требуется выделения дополнительных ассигнований из государственного казначейства [8]. В ходе преобразований министерства земледелия и государственных имуществ в 1894 г. примечанием 5 к штату этого министерства было предусмотрено право министра переводить должности столоначальников и их помощников, а также помощников делопроизводителей из одного отдела в другой, если это необходимо по условиям службы.

В итоге комиссия сохранила предложенную формулировку с некоторыми изменениями, подчеркивающими исключительный характер случаев, когда должности VI-X классов учреждаются министрами.

Определенные трудности возникли и с определением статуса неклассных служащих, поскольку проект нового Устава о службе гражданской предусматривал отмену звания канцелярских служащих.

Первоначальный вариант нового устава предполагал получение такими служащими личного почетного гражданства зауряд (т. е. только во время исполнения должности) и пожизненное его закрепление за лицами, занимавшими классные должности в течение трех лет.

Однако в ходе рассмотрения проекта комиссия признала это условие слишком льготным и предложила увеличить срок, после которого возможно утверждение в звании личного почетного гражданина, до четырех лет.

Такое увеличение срока свидетельствовало о желании, несмотря на предполагаемое изменение характера чина [9; 83-87], сохранить элементы сословной организации гражданской службы и избежать их кардинального пересмотра в соответствии с принципами буржуазного общества.

Таким образом, предложения по изменению структуры гражданской службы отражали как реальные процессы, протекающие в сфере управления, так и устремления верхушки российской бюрократии.

Необходимость изменения структуры государственной службы диктовалась усилением ее специализации. Но сохранение прежних подходов к принципам служебной карьеры привело бы к распространению прав и преимуществ граж-

данской службы на буржуазные слои общества, что не соответствовало интересам верхушки бюрократии.

Разделение гражданской службы на классную и неклассную и запрещение перехода из одной в другую в порядке простой выслуги, позволяло, с одной стороны заполнить места на государственной службе, требующие специальной подготовки, и в то же время сохранить привилегированный характер гражданской службы. Одновременно сокращались расходы на выплату содержания, пенсий и других видов вознаграждения за службу.

Введение неклассной службы, наряду с решением некоторых технических проблем, расширяло полномочия руководителей учреждений, делало их еще более независимыми от верховной власти в вопросах кадровой политики.

В рамках предложенного деления службы на классную и неклассную появлялась возможность расширить контингент лиц, имеющих возможность поступать на государственную службу. Однако осуществить такое деление не представлялось возможным в силу ведомственной разобщенности управления и невозможности установления четких критериев отнесения конкретных должностей к классным или неклассным в зависимости от характера выполняемых обязанностей.

Отсутствие четких компетентностных различий между группами чиновников свидетельствует о том, что даже во второй половине XIX и начале XX в. российская бюрократия во многом сохраняла черты, сближавшие ее с так называемой патримониальной бюрократией. По словам М.В. Масловского, при патримониальной системе «границы между сферами полномочий патримониальных чиновников неизбежно оказываются размытыми. В конечном счете, эти границы, коль скоро они не установлены традицией, определяются в ходе соперничества между самими чиновниками» [10; 7].

Введение неклассной службы можно рассматривать как своего рода паллиатив, компромиссное решение, принятое с целью сохранить историческую традицию и избежать последствий резкого перехода для значительной части служащих в число вольнонаемных. Наиболее логичным шагом могло бы стать введение только классной и вольнонаемной службы (присвоив последней название неклассной), тем более что последняя уже нашла отражение в действующем законодательстве.

Самым серьезным шагом в попятном направлении, свидетельствующим о нежелании бюрократии осуществлять действенную реформу гражданской службы, стало предложение об ограничении возможности перехода с классной службы на неклассную. Реализация такого предложения не только не приближала российскую бюрократию к ее европейской модели, но отбрасывала назад, сближая с бюрократией Древнего Китая, где жесткое разделение чиновников на ранги выступало способом их разобщения и препятствовало объединению против верховной власти [11; 6].

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гельман В. От местного самоуправления — к вертикали власти // Pro et Contra. 2007. № 1. С. 6-18; Лексин В. Парадоксальная реформа: факторы и тормозы // Муницип. власть. 2006. № 6. С. 17-27; Петрова С.И. Классные чины гражданской службы: нововведение или возврат к традициям? // Справ. кадровика. 2007. № 3. С. 40-46; Фивейская М. Подготовка российских государственных служащих в XIX — начале XX вв. // Безопасность Евразии. 2006. № 3. С. 429-454 и др.

2. Мельников В.П. Становление российской государственности и государственной службы: уроки истории // Ученые записки РАГС. Вып. 1 / Под общ. ред. В.К. Егорова, В.П. Чичканова, В.М. Герасимова. М.: Изд-во РАГС, 2004. С. 59, 67.

3. Свод законов Российской империи. СПб., 1892. Т. XVI. Ч. 1.
4. РГИА, ф. 1450, оп. 543, д. 98, л. 13.
5. Там же, л. 358-359.
6. РГИА, ф. 1200, оп. 1 (т. XVI), д. 1, ч. 2, л. 153 об. 154.
7. Там же, л. 165-167.
8. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Т. XLVII. Отд. 1. № 50860. Ст. 11, 12.
9. Зубов В.Е. Чины в системе государственной службы России // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: история, филология. Т. 5. Вып. 1. 2006. С. 83-87.
10. Масловский М.В. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология. Н. Новгород: НГУ, 1997.
11. Воротников А.А. Бюрократия в Российском государстве. Историко-теоретический анализ. Саратов: Изд-во ГОУ Саратовская гос. акад. права. 2004.

*Евгений Адольфович КРЕСТЬЯННИКОВ —  
доцент кафедры отечественной истории  
Института истории и политических наук  
Тюменского государственного университета,  
кандидат исторических наук  
krest\_e\_a@mail.ru*

УДК 342.56(571.12)(091)

## **ТОБОЛЬСКИЕ ГУБЕРНАТОРЫ В СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ЮСТИЦИИ РЕГИОНА (конец XIX — начало XX вв.)\***

### **GOVERNORS OF TOBOLSK IN STRATEGY OF THE REGIONAL JUSTICE DEVELOPMENT (THE END OF 19<sup>th</sup> CENTURY — THE BEGINNING OF 20<sup>th</sup>)**

*АННОТАЦИЯ. 300-летний юбилей губернаторской власти в России вызвал оживление интереса к изучению исторического опыта института губернаторов. Статья посвящена их участию в организации системы правосудия сибирского края в эпоху осуществления судебной реформы 1864 г.*

*SUMMARY. A three-hundred-year anniversary of governor's power in Russia has caused great interest in studying the historical experience of governor's institute. The following article is dedicated to the governors participation in organizing the legal system of Siberian region during the judicial reform implementation period of 1864.*

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Тобольские губернаторы, судебные реформы в Сибири.  
KEY WORDS. Governors of Tobolsk, judicial reforms in Siberia.*

К середине 1890-х гг. архаичная судебная система Сибири исчерпала свои ресурсы. В то время, когда в большинстве губерний России действовали учреждения, основанные на передовых началах Судебных уставов 20 ноября 1864 г., сибиряки довольствовались судом, бывшим, по оценке современников, «странной аномалией» [1], «истинным бичом и наказанием египетским для населения» [2]. Немалый вклад в упорядочение судебной организации и в исправление ее дефектов внесли начальники Тобольской губернии.

\* Работа выполнена в рамках реализации ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы, контракт № П 661 от 10.08.2009.