

UDC 323.37(477) «17-18»

**The History of Bureaucracy of the Russian Empire  
in the Russian Historiography of XIX – Early XX Century**

Sergey I. Degtyarev

Sumy State University, Ukraine  
17, Kominterna St., Sumy, 40009  
PhD (History), Assistant Professor  
E-mail: starssergo@bigmir.net

**Abstract.** The paper examines the state of the examination of the history of bureaucracy in the Russian empire by Russian scientists of XIX – early XX centuries. Some researchers considered the bureaucracy of the Russian Empire as a negative phenomenon. They believed that bureaucracy protects only the interests of the nobility and the government (Brazolenko B., Seredonin S., Ol'shevskiy I.). But some scientists believed that the bureaucracy of the Russian Empire was a mediator between the state and society (Gradovskiy A., Korkunov N., Lazarevskiy N.). It is concluded that at that time most had historical and legal character. Regional and national features of the functioning of the bureaucracy within the territories, annexed by the Russian Empire in the analyzed period were considered insufficient.

**Keywords:** Historiography; Bureaucracy; Civil Official; Russian Empire.

**Введение.** Вообще вопрос чиновничества Российской империи в XIX – начале XX вв. довольно редко становился предметом специальных исследований. Но при этом появлялось значительное количество научной и публицистической литературы, посвященной различным государственным органам власти и управления, истории общественных или экономических отношений, дворянского сословия и т.п. При этом одним из наиболее популярных источников для этих работ послужили материалы государственных учреждений разного уровня, которые содержали, кроме всего прочего, данные о чиновниках и канцелярских служащих этих учреждений. Эта информация частично отобразилась в работах исследователей и публицистов.

**Материалы и методы.** В основу данной статьи легли работы российских ученых – историков, юристов, философов, социологов XIX – начала XX вв., посвященные или частично касающиеся истории гражданского чиновничества Российской империи. При их анализе в большей степени нами использовался библиометрический метод исследования.

**Обсуждение.** Начала российской историографии истории чиновничества Российской империи фактически были положены в XIX в. Причиной большого внимания к указанной проблематике стала необходимость повышения эффективности государственного управления в империи, а для этого следовало выяснить в том числе и исторические корни формирования бюрократического аппарата. Таким образом одними из первых исследователей истории чиновничества стали ученые-правоведы.

К вопросам, связанным с прошлым чиновничества, исследователи-правоведы чаще всего обращались вскользь, в контексте характеристики истории и деятельности административных учреждений. А те работы, предметом которых была непосредственно бюрократия, посвящались лишь ее высокопоставленным представителям: воеводам, губернаторам, генерал-губернаторам. Это, например, работы И. Андриевского, И. Блинова, В. Гессена [1; 4; 7]. В частности работа И. Блинова "Губернаторы" больше посвящена характеристике обязанностей и границ власти губернаторов и мало касается других гражданских чиновников. Но это исследование все же освещает условия сношений губернских органов власти и управления с подчиненными им учреждениями, что в определенной степени дает возможность представить уровень зависимости местного чиновничества от высшего начальства.

Историография имперского периода склонна была рассматривать бюрократию как явление негативное, "выразителя интересов дворянства" и средство, с помощью которого самодержавие достигало своих целей. Бюрократия часто противопоставлялась обществу, над которым пыталась установить свою власть. Так, Б. Бразоленко в своей статье связывал с российским чиновничеством отчужденность от реалий жизни, господство рутин и сухого формализма, неоправданную централизацию власти и подавление любой инициативы в обществе [5, с.15]. И. Ольшевский также указывал на канцелярщину, рутину делопроизводства, формализм, волокиту как характерные особенности российской бюрократии [24, с.53-68]. С. Середонин рассмотрел взаимоотношения коронной (назначаемой) и выборной местной администрации. Он подчеркнул, что в период правления Александра I качество управления дворянских выборных должностных лиц было очень низким, местная администрация не желала иметь под боком выборных служащих, которые могли ограничивать действия чиновников [15]. Но в целом бюрократия как конкретная проблема практически не обращала на себя внимания исследователей дооктябрьского периода.

Представители государственной школы меньше критиковали бюрократию Российской империи. Одним из наиболее ярких представителей этого направления был А. Градовский. В своем фундаментальном труде "Начала русского государственного права", он дал характеристику центральным и местным учреждениям и в связи с этим привел некоторые данные о чиновниках. Сама работа носит историко-юридический характер. Согласно с его концепцией, государство было упорядочивающей и объединительной основой, а чиновничество – необходимым посредником между государством и обществом. Как следствие, целесообразность деятельности чиновничества в целом не подлежит сомнению, можно говорить только о затратах бюрократической системы и недостатках в работе отдельных ее представителей [8-11].

Идеи А. Градовского развили Н. Коркунов, Н. Лазаревский [18; 21].

Е. Анучин, О. Эйхельман, К. Соколов, используя историко-юридический метод, фактически реабилитировали термин "бюрократия", который до этого имел негативный оттенок и подразумевался как неэффективное управление [2; 29; 31]. Понятие "бюрократ" использовалось с тех пор как синоним слов "чиновник" и "администратор".

Одну из первых попыток исследовать историю чиновничества в целом сделал Е. Карнович [16]. Но его работа "Русские чиновники в былое и настоящее время" не отличалась глубиной выводов, освещала указанную проблему достаточно поверхностно, а некоторые данные, которые в ней содержались, можно подвергнуть сомнениям. Советский ученый П. Зайончковский очень критически отнесся к этой работе, лаконично охарактеризовав ее как очерк "лишенный научного интереса". Кроме того он считал, что количественные данные относительно чиновников Карновичем приведены не достоверные [13, с.19, 21].

Другие ученые-правоведы касались некоторых аспектов истории чиновничества, изучая юридические особенности функционирования российского государственного аппарата. К. Постовский исследовал вопрос криминального и судебного процесса в делах государственных служащих, которые совершили служебные преступления. В своей работе он опирался на законодательство конца XIX в. [26]. В. Евреинов был одним из первых, кто изучал систему гражданского чиновничества [12]. Изучался вопрос касательно уровня образованности чиновников судебного ведомства последней четверти XIX в. При этом ставилась цель определить профессиональный потенциал судебных учреждений империи через изучение количества чиновников этого ведомства, которые имели низшее, среднее и высшее образование [22].

Большой вклад в изучение бюрократического аппарата Российской империи сделали ученые-историки. Иногда этой проблемы они касались лишь поверхностно, при исследовании более общих исторических вопросов, а иногда посвящали ей отдельные научные работы. Например, в работах Ключевского, Кавелина, Чичерина, Сергеевича, Романовича-Славятинского и многих других историков XIX – начала XX вв. одной из главных была проблема сословий, их прав, привилегий, обязанностей и повинностей, их отношение к общегосударственным интересам и условиям развития государства [3, с.65]. В частности А. Романович-Славятинский придавал большое значение созданию корпоративной организации дворянства при Екатерине II [28]. В. Ключевский, В. Ивановский рассматривали чиновничество как особый общественный класс. По словам В. Ключевского, Российская империя со второй половины XIX в. руководствовалась не аристократией, а бюрократией, которую он определял как лишенную всякого социального облика кучку физических лиц различного происхождения, объединенную только чиновничеством [17, с.92]. В. Ивановский определял специфические черты бюрократии как отдельного класса, среди которых он назвал четкие иерархически построенные социальные роли, закрепляемые рангами, особую групповую психологию, тесную связь с властью и т.д. [14].

Особое значение имеет исследование барона С. Корфа, который считал, что дворянская служба по выборам стояла ниже государственной и дворяне почти сразу после издания Жалованной грамоты начали уклоняться от этой обязанности [19]. Хотя при этом большинство авторов дооктябрьского периода, высоко оценивая принятие Жалованной грамоты дворянству, считали выборную службу вариантом государственной (как оно и было на самом деле). Н. Чечулин обозначил отношение к службе дворянства до введения Жалованной грамоты. Он указал на то, что дворянство посредством своего участия в административных делах провинции стало больше контактировать с чиновничеством [30, с.85].

Отдельную наработку составляют труды непосредственно чиновников тех или иных государственных ведомств. Их работы по большей части сводились к освещению некоторых аспектов функционирования разных сфер государственного управления или отдельных их учреждений. При этом часто уделялось внимание и служащим этих учреждений. Так, социальному облику провинциального педагогического чиновничества в имперский период посвящены работы М. Васильева, И. Ульянова, А. Красева [6; 20]. Будучи чиновниками по ведомству Министерства народного образования, эти авторы выступали за создание профессиональных и моральных критериев служащих, давали рекомендации касательно повышения квалификации преподавателей.

С конца XIX в. все более популярными становятся идеи марксизма, которые нашли свое воплощение и в научных методах при изучении различных проблем истории. Первые историки-марксисты изучали бюрократию Российской империи в контексте своей базовой концепции о

классовом господстве. В связи с этим они отождествляли бюрократию и дворянство. Один из представителей марксистской школы, М. Ольминский считал, что бюрократии вне помещного дворянства не существовало вообще [23, с.24]. Разделяя эту точку зрения, Н. Рожков на примере литературных персонажей пытался воспроизвести психологические портреты разных типов чиновничества [27]. А М. Покровский постоянное увеличение влияния чиновников в обществе тесно связывал с развитием денежного обращения [25].

В целом в российской историографии исследуемого периода довольно детально было проанализировано законодательство, на которое опиралось чиновничество в своей деятельности, рассмотрены основные проблемы организации и функционирования системы управления в центре и на местах, дана характеристика положения высшей провинциальной бюрократии. Были даже сделаны немногочисленные попытки дать оценки чиновничеству/бюрократии (иногда даже морально-этического характера), определить уровень зависимости государства от бюрократического аппарата [5; 14; 16; 24].

В то же время целый ряд аспектов обозначенной проблемы оставался или малоизученным, или ему вообще не уделялось внимания. Так, исследователи XIX – начала XX вв. практически не изучили социокультурные и социопрофессиональные характеристики гражданских чиновников. Частично это объясняется тем, что представления об этой социальной группе сильно зависели от политических убеждений и строились в большей степени на основе общественных стереотипов, чем на совокупности объективных фактов. Мало внимания уделено чиновникам местных государственных учреждений низших инстанций. Безусловно большим недостатком российской историографии исследуемого периода является полное отсутствие работ, где ученые, изучая различные аспекты государственной службы и истории гражданского чиновничества, затрагивали бы региональные или национальные особенности этих явлений. А такие особенности существовали и это подтверждает нормативная база, которая регулировала управленческую сферу на так называемых окраинах империи – в Прибалтике, западных губерниях, Малороссии, Сибири, на Кавказе, Землях Войска Донского и т.п.

**Заключение.** Проблема изучения гражданского чиновничества стала актуальной в Российской империи уже с первых лет XIX в., когда бюрократическая система этого государства находилась еще в стадии формирования – постоянно усложнялась система управления, штаты чиновников росли, бюрократические функции усложнялись и т.д. Нужно было учитывать и ликвидировать недостатки, которые проявлялись в процессе функционирования этой системы, решать кадровый вопрос. В результате уже многие современники обратили внимание на обозначенные вопросы и стали активно их изучать. В то же время большое количество аспектов указанной проблемы так и не были затронуты учеными XIX – начала XX вв., что открыло широкое поле для исследований в области истории чиновничества Российской империи в дальнейшем. Ныне обозначенное направление является чрезвычайно важным для изучения, так как, например, многие недостатки, присущие современному чиновничеству корнями уходят именно во времена Российской империи и причины их появления следует искать именно там.

#### **Примечания:**

1. Андриевский И. О наместниках, воеводах и губернаторах / И.Е. Андриевский. СПб., 1864. 156 с.
2. Анучин Е. Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России с Учреждения о губерниях 1775 г. до последнего времени / Е. Анучин. СПб.: Типография Министерства Внутренних Дел, 1872. 238 с.
3. Белявский М.Т. Классы и сословия феодального общества в России в свете ленинского наследия / М.Т. Белявский // Вестник Московского университета. Серия IX. История. № 2. Март-апрель. 1970. С. 65-79.
4. Блинов И. Губернаторы / И.А. Блинов. СПб.: Типо-Литография К.Л. Пентковского, 1905. 365 с.
5. Бразоленко Б. Очерк развития бюрократии в России / Б. Бразоленко // Вестник знания. 1903. №8. С. 12-24.
6. Васильев М.Г. История Вятской гимназии за 100 лет ее существования / М.Г. Васильев. Вятка: Вятская губернская типография, 1911. 371 с.
7. Гессен В.М. Губернатор как орган надзора / В.М. Гессен. СПб., 1905. 120 с.
8. Градовский А.Д. История местного управления в России / А.Д. Градовский // Собрание сочинений. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1899. Т. 2. 492 с.
9. Градовский А.Д. Начала русского государственного права / А.Д. Градовский // Собрание сочинений. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1901. Т. 7. 433 с.
10. Градовский А.Д. Начала русского государственного права / А.Д. Градовский // Собрание сочинений. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1903. Т. 8. 580 с.
11. Градовский А.Д. Начала русского государственного права / А.Д. Градовский // Собрание сочинений. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1904. Т. 9. 559+CLXXX с.
12. Евреинов В.И. Гражданское чиновничество в России: Исторический очерк / В.И. Евреинов. СПб., 1887. 146 с.

13. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. / П.А. Зайончковский. М.: "Мысль", 1978. 288 с.
14. Ивановский В.В. Бюрократия как самостоятельный общественный класс / В.В. Ивановский // Русская мысль. 1903. № 8. С. 7-15.
15. Исторический обзор деятельности Комитета министров: в 5-ти тт. / сост. Середонин С.М. СПб.: Канцелярия Комитета Министров, 1902. Т. 1. С. 277-278.
16. Карнович Е.П. Русские чиновники в былое и настоящее время / Е.П. Карнович. СПб.: Тип. П.П. Сойкина, 1897. 164 с.
17. Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций / В.О. Ключевский. Кн. 3. М.: Мысль, 1993. 558 с.
18. Коркунов Н.М. Русское государственное право / Н.М. Коркунов. Т. 1-2. СПб., 1901–1903.
19. Корф С.А., барон. Дворянство и его сословное управление за столетие 1762–1855 годов / С.А. Корф. СПб.: Типография Тренке и Фюсно, 1906. 720 с.
20. Красев А.А. Начальные народные училища Вятской губернии. Краткий исторический очерк / А.А. Красев. Вятка: Вятская губернская типография, 1900. 55 с.
21. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву / Н.И. Лазаревский. СПб., 1910. Т. 1-2.
22. О-в В. Образование лиц судебного ведомства // Юридический вестник. № 5. М.: Типография А.И. Мамонтова и Ко, 1880. С. 142-152.
23. Ольминский М.С. Управление Россией в минувшем столетии / М.С. Ольминский. СПб., 1904. 124 с.
24. Ольшевский И. Бюрократия / И. Ольшевский. М., 1906. 80 с.
25. Покровский М.Н. Русская история с древнейших времен / М.Н. Покровский. СПб., 1914. Т. 5.
26. Постовский К. Об уголовном преследовании должностных лиц за преступления по службе / К. Постовский // Юридический вестник. Т. III. 1880. М.: Типография А.И. Мамонтова и Ко, 1880. С. 530-551, 760-801.
27. Рожков Н.А. Исторические и социологические очерки / Н.А. Рожков. СПб., 1905.
28. Романович-Славатинский А. Дворянство в России от начала XVIII века до отмены крепостного права. Свод материала и приуготовительные этюды для исторического исследования / А. Романович-Славатинский. СПб.: Типография Министерства Внутренних Дел, 1870. 564 с.
29. Соколов К.Н. Очерки истории и современного значения генерал-губернатора / К.Н. Соколов // Вестник права. 1903. Кн. 7, 8.
30. Чечулин Н.Д. Русское провинциальное общество во второй половине XVIII в. Исторический очерк / Н.Д. Чечулин. СПб., 1889. 189 с.
31. Эйхельман О.О. Обзор центральных и местных учреждений управления в России и Устава о службе по определению от правительства / О.О. Эйхельман. К., 1890. 246 с.

#### References:

1. Andrievskiy I. About viceroys, voivods and governors / I.E. Andrievskiy. SPb., 1864. 156 p. (In russian).
2. Anuchin E. Historical overview of the development of administrative and police institutions in Russia from Institutions of the provinces in 1775, until recently / E. Anuchin. SPb.: Typography of the Ministry of Internal Affairs, 1872. 238 p. (In russian).
3. Belyavskiy M.T. Classes and castes of feudal society in Russia in the light of Lenin's legacy / M.T. Belyavskiy // Bulletin of Moscow University. Series IX. History. № 2. March-April. 1970. P. 65-79. (In russian).
4. Blinov I. Governors / I.A. Blinov. SPb.: Tipo-Lithography of K.L. Pentkovskiy, 1905. 365 p. (In russian).
5. Brazolenko B. Outline of the development of bureaucracy in Russia / B. Brazolenko // Herald of knowledge. 1903. №8. P. 12-24. (In russian).
6. Vasiliev M.G. History of Vyatka gymnasium for 100 years of its existence / M.G. Vasiliev. Vyatka: Vyatka provincial printing, 1911. 371 p. (In russian).
7. Gessen V.M. Governor as the supervisory authority / V.M. Gessen. SPb., 1905. 120 p. (In russian).
8. Gradovskiy A.D. The history of local government in Russia / A.D. Gradovskiy // Collected Works. SPb.: Typography of M.M. Stasyulevich, 1899. Vol. 2. 492 p. (In russian).
9. Gradovskiy A.D. The beginning of the Russian state law / A.D. Gradovskiy // Collected Works. SPb.: Typography of M.M. Stasyulevich, 1901. Vol. 7. 433 p. (In russian).
10. Gradovskiy A.D. The beginning of the Russian state law / A.D. Gradovskiy // Collected Works. SPb.: Typography of M.M. Stasyulevich, 1903. Vol. 8. 580 p. (In russian).
11. Gradovskiy A.D. The beginning of the Russian state law / A.D. Gradovskiy // Collected Works. SPb.: Typography of M.M. Stasyulevich, 1904. Vol. 9. 559+CLXXX p. (In russian).
12. Evreinov V.I. Civil chinoproizvodstvo in Russia: Historical Review / V.I. Evreinov. SPb., 1887. 146 p. (In russian).

13. Zayonchkovskiy P.A. The governmental apparatus of autocratic Russia in the nineteenth century / P.A. Zayonchkovskiy. M.: "Mysl'", 1978. 288 p. (In russian).
14. Ivanovskiy V.V. Bureaucracy as an independent social class / V.V. Ivanovskiy // Russian Thought. 1903. № 8. P. 7-15. (In russian).
15. Historical overview of the activities of the Committee of Ministers: in 5vol. / Comp. Seredonin S.M. SPb.: The Office of the Committee of Ministers, 1902. Vol. 1. P. 277-278. (In russian).
16. Karnovich E.P. Russian officials in the past and now / E.P. Karnovich. Spb.: Typ. of P.P. Soykin, 1897. 164 p. (In russian).
17. Klyuchevskiy V.O. Russian history. Full course of lectures / V.O. Klyuchevskiy. Vol. 3. M.: Mysl', 1993. 558 p. (In russian).
18. Korkunov N.M. Russian state law / N.M. Korkunov. Vol. 1-2. SPb., 1901-1903. (In russian).
19. Korf S.A., baron. Nobility and social class control over the century: 1762-1855 years / S.A. Korf. SPb.: Typography of Trenke and Fyusno, 1906. 720 p. (In russian).
20. Krasev A.A. The initial public schools of Vyatka province. A brief historical sketch / A.A. Krasev. Vyatka: Vyatka provincial printing, 1900. 55 p. (In russian).
21. Lazarevskiy N.I. Lectures on Russian state law / N.I. Lazarevskiy. SPb., 1910. Vol. 1-2. (In russian).
22. O-v V. Education of employees of the judicial department // Legal Herald. № 5. M.: Typography of A.I. Mamontov and Co, 1880. P. 142-152. (In russian).
23. Ol'minskiy M.S. Management of Russia in the last century / M.S. Ol'minskiy. SPb., 1904. 124 p. (In russian).
24. Ol'shevskiy I. Bureaucracy / I. Ol'shevs'kiy. M., 1906. 80 p. (In russian).
25. Pokrovskiy M.N. Russian history from ancient times / M.N. Pokrovskiy. SPb., 1914. Vol. 5.
26. Postovskiy K. About criminal prosecution of officials for crimes in the service / K. Postovskiy // Legal Herald. Vol. III. 1880. M.: Typography of A.I. Mamontov and Co, 1880. P. 530-551, 760-801. (In russian).
27. Rozhkov N.A. Historical and sociological essays / N.A. Rozhkov. SPb., 1905. (In russian).
28. Romanovich-Slavatinskiy A. Nobility in Russia from the beginning of the XVIII century to the abolition of serfdom. Corpus of material and preparatory sketches for historical research / A. Romanovich-Slavatinskiy. SPb.: Typography of the Ministry of Internal Affairs, 1870. 564 p. (In russian).
29. Sokolov K.N. Essays on the history and contemporary significance of the Governor-General / K.N. Sokolov // Herald of law. 1903. Vol. 7, 8. (In russian).
30. Chechulin N.D. Russian provincial society in the second half XVIII century. A historical essay / N.D. Chechulin. SPb., 1889. 189 p. (In russian).
31. Eykhel'man O.O. Overview of central and local administrative institutions in Russia and the Charter of the service for its intended purpose by the Government / O.O. Eykhel'man. K., 1890. 246 p. (In russian).

УДК 323.37(477) «17-18»

### **История чиновничества Российской империи в российской историографии XIX – начала XX вв.**

Сергей Иванович Дегтярев

Сумский государственный университет, Украина  
40009, г. Сумы, ул. Коминтерна, 17  
кандидат исторических наук, доцент  
E-mail: starsergo@bigmir.net

**Аннотация.** Анализируется состояние изучения истории бюрократии Российской империи российскими учеными XIX – начала XX вв. Часть исследователей рассматривали бюрократию Российской империи как негативное явление. Они считали, что бюрократия защищает только интересы дворянства и правительства (Бразоленко Б., Середонин С., Ольшевский И.). Но некоторые ученые считали, что чиновничество Российской империи было посредником между государством и обществом (Градовский А., Коркунов Н., Лазаревский Н.). Сделаны выводы о том, что в это время большинство исследований имели историко-правовой характер. Мало учитывались региональные и национальные особенности функционирования бюрократического аппарата на территориях, присоединенных к Российской империи в исследуемый период.

**Ключевые слова:** историография; бюрократия; гражданский чиновник; Российская империя.