

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
Балтийский федеральный университет им. И. Канта

На правах рукописи



Макей Артём Дмитриевич

**ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ
ГРАЖДАНСКОГО ЧИНОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В
XIX — НАЧАЛЕ XX ВЕКА**

Специальность 5.6.1 «Отечественная история»

Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук

Научный руководитель:
кандидат исторических наук, доцент
Гальцов Валерий Иванович

Калининград

2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Система гражданского чиновничества в Российской империи и деятельность временных правительственных учреждений по ее улучшению в первой половине XIX в.	32
§1. Появление системы гражданского чиновничества и основные проблемы её развития, сложившиеся к началу XIX в.	32
§2. Правительственные меры по совершенствованию гражданского чиновничества в 1800 — 1850-х гг.	43
Глава 2. Состояние гражданского чиновничества и деятельность временных правительственных учреждений в 1850—1880-х гг.	62
§1. Меры правительства по улучшению гражданского чиновничества в годы правления Александра II	62
§2. Разработка Особым Собранием 1883 г. проекта Устава о службе гражданской	72
§3. Экспертиза проекта Устава о службе гражданской 1883 г. в министерствах и ведомствах	85
Глава 3. Последняя попытка реформирования гражданского чиновничества в 1895 — 1901 гг.	98
§1. Деятельность Комиссии 1895 г. по разработке проекта Устава о службе гражданской	98
§2. Оценка проекта Устава о службе гражданской 1895 г. в министерствах и ведомствах и его судьба	113
§3. Деятельность Комиссии 1895 г. и проблемы гражданского чиновничества в зеркале российской прессы конца XIX — начала XX вв.	130
Заключение	144
Список источников и литературы	150
Приложения	173

Введение

Актуальность темы исследования. Гражданская служба представляет собой важнейший элемент государственного управления, без которого невозможно обеспечить стабильное и эффективное функционирование административной системы. В Российской империи начиная с XIX в. неоднократно предпринимались попытки реформирования гражданской службы, что было вызвано системными нарушениями в процедуре чиновничества, а именно несоответствием чина и должности, а также неконтролируемым расширением бюрократического аппарата. Эти факторы не только препятствовали выполнению государственных задач, но и усиливали недовольство как в обществе, так и внутри самого чиновничества.

Актуальность данного исследования определяется научной и практической значимостью тщательного анализа правительственной политики Российской империи, направленной на совершенствование государственного аппарата. Особый интерес в этом отношении представляют временные правительственные учреждения XIX — нач. XX вв., созданные для реформирования гражданской службы. Их деятельность, включая предложенные меры, не только проливает свет на особенности государственного управления в этот период, но и позволяет понять общую направленность правительственной политики, ориентированной на пересмотр традиционных принципов службы, основанных на чинах.

Несмотря на наличие значимых работ в отечественной и зарубежной историографии, посвящённых жизни чиновничества и отдельным институтам гражданской службы, деятельность временных правительственных учреждений XIX — нач. XX вв. остаётся малоизученной. Как справедливо отмечал исследователь российского чиновничества Б.Б. Дубенцов, для системного изучения деятельности государственных учреждений необходим глубокий анализ архивных материалов, многие из которых остаются малоизвестными или вовсе не

введёнными в научный оборот¹. Настоящее исследование может не только дополнить ранее опубликованные работы по данной проблематике, но и впервые раскрывает подробности функционирования этих учреждений, опираясь на неопубликованные и слабоизученные документы Российского государственного исторического архива (РГИА).

Интерес к институту чинов, как ранговой системе государственной службы, сохраняется и в современной России. Чины в своем современном понимании по-прежнему продолжают выполнять важную функцию, структурируя государственный аппарат и обеспечивая материальную и карьерную мотивацию государственных служащих. В этом контексте изучение исторического опыта по совершенствованию гражданской службы в Российской империи приобретает не только теоретическое, но и практическое значение.

Объектом исследования является система гражданской службы в Российской империи в XIX — нач. XX вв.

Предметом исследования стала деятельность особых правительственных учреждений по совершенствованию гражданского чиновничества в XIX — нач. XX вв.

Хронологические рамки исследования. В центре внимания настоящего исследования находится правительственная политика XIX — нач. XX вв., направленная на совершенствование гражданской службы, и прежде всего деятельность временных правительственных учреждений, функционировавших именно в это время. Хронологические рамки исследования охватывают период с 1802 г. по 1901 г. Нижняя граница связана с министерской реформой Александра I, положившей начало новому этапу в организации государственной службы. Верхняя граница определяется завершением работы последней Комиссии по пересмотру Устава о службе гражданской.

Вместе с тем, для более глубокого понимания проблем гражданского чиновничества, которые пришлось решать правительству в XIX — нач. XX вв.,

¹Дубенцов Б.Б. Инспекторский отдел гражданского ведомства (1894—1917 гг.) // ВИД. Т. IX. Л., 1978. С.118—119.

в работе представлен исторический обзор формирования и эволюции системы гражданской службы в XVIII в., с тем чтобы показать, какие и как эти проблемы сложились к началу XIX в. В пределах хронологических рамок исследования выделяются два периода. Первый, условно дореформенный период, – от министерской реформы начала XIX в. до реформ второй половины века, когда были определены цели и задачи правительственной политики в области гражданской службы, когда началась деятельность первых временных учреждений для решения этих задач. Вторым периодом приходится на пореформенное время, когда главным инструментом правительства в реализации этой политики стала деятельность двух временных учреждений по пересмотру Устава о службе гражданской – Особого секретного совещания 1883 г. и Комиссии 1895 г.

Территориальные рамки исследования. Настоящее исследование посвящено истории государственной службы России, поэтому территориальные рамки охватывают всю Российскую империю. Такой подход обусловлен использованием широкого спектра источников, включающих материалы не только о деятельности высших и центральных государственных учреждений, но и об особенностях функционирования региональных структур.

Степень изученности темы. Историография, посвященная различным аспектам российской системы государственного управления и, в частности, истории государственных учреждений XIX — нач. XX вв., является весьма обширной. Однако стоит подчеркнуть, что деятельность временных правительственных учреждений имперского периода, ориентированных на совершенствование гражданского чиновничества, до сих пор не стала объектом самостоятельного исследования и, как правило, изучалась в русле общего анализа правительственной деятельности, связанной с реформированием гражданской службы.

Отечественную историографию можно разделить на три периода: дореволюционный (1861—1917 гг.); советский (1918 — кон. 1980-х гг.) и постсоветский (1990-е гг. — наст. время).

Историческая мысль, посвященная изучению эволюции бюрократии в Российской империи, начала формироваться в 50-е гг. XIX в., когда в русской историографии сформировалась государственная школа, оказавшая значительное влияние на развитие этих исследований. Фундаментальные работы данного периода основывались на историко-правовом подходе к вопросам становления и эволюции бюрократии. Авторы, будучи правоведами, ориентировались, главным образом, на формально-юридический метод, в связи с чем, глубокому анализу было подвергнуто законодательство Российской империи, определявшее деятельность, структуру и компетенции государственных учреждений.

Проблематика совершенствования гражданского чиновничества была впервые исследована В.А. Евреиновым, который, основываясь на правительственных документах, определил ряд ключевых противоречий в функционировании бюрократии². Одним из наиболее значимых стало систематическое несоответствие табельных чинов занимаемым должностям, что, по его мнению, являлось следствием корыстных мотивов некоторых государственных служащих, стремившихся получить социальные привилегии, полагающиеся к чину. Кроме того, В.А. Евреинов объясняет причины возникновения в правительственных кругах дискуссии о ликвидации чинов, связывая их с обеднением дворянства на гражданской службе.

Важный вклад в изучение специфики формирования российской бюрократии внес Е.П. Карнович, изучавший организацию внутреннего государственного управления начиная со старомосковского чиновничества перед реформами Петра Великого до развития бюрократии в первой половине XIX в.³. Е.П. Карнович стал первым исследователем, который комплексно проанализировал такие стороны гражданской службы, как взяточничество и казнокрадство среди низшего и среднего звеньев чиновничества, объясняя эти явления низким образовательным уровнем служащих и их скромными окладами.

² *Евреинов В.А.* Гражданское чиновничество в России: ист. очерк. СПб.: тип. А.С. Суворина, 1887. 387 с.

³ *Карнович Е.П.* Русские чиновники в былое и настоящее время. СПб., 1897. 128 с.

В целом же, в дореволюционных исследованиях история гражданского чиновничества изучалась фрагментарно в обобщающих трудах по истории государственного аппарата и чиновничества как отдельного социального класса. Среди них были, прежде всего, исследования юристов-теоретиков и историков права (А.С. Алексеев⁴, Э.Н. Берендтс⁵, И.А. Блинов⁶, В.В. Ивановский⁷, К.Д. Кавелин⁸, Н.М. Коркунов⁹, Н.О. Куплевский¹⁰, А.Д. Градовский¹¹, А.В. Романович-Славатинский¹², Б.Н. Чичерин¹³, О.О. Эйхельман¹⁴ и др.), работы по политической истории России в целом и отдельных ее периодов (В.О. Ключевский¹⁵, М.А. Корф¹⁶, С.М. Соловьев¹⁷, С.М. Середонин¹⁸, Н.К. Шильдер¹⁹, П.Б. Щеголев²⁰), а также публицистические работы (П. Берлин²¹, Б. Бразоленко²²).

⁴ *Андреевский И.Е.* Русское государственное право. Т. 1 СПб., 1866. 496 с.

⁵ *Берендтс Э.Н.* О прошлом и настоящем русской администрации. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1913. 290 с.

⁶ *Блинов И.А.* Губернаторы. ист.-юр. очерк. СПб.: тип. К.Л. Пентковского, 1905. 368 с.

⁷ *Ивановский В.В.* Коллегиальное начало в министерской организации // Вопросы государственного управления, социологии и политики. Казань: Типография Казанского ун-та, 1899. С. 121—145; *Он же.* Бюрократия, как самостоятельный общественный класс // Русская мысль. 1903. № 8. С. 1—21.; *Он же.* Государственный совет в России // Вестник Европы. 1901. №5. С.285—306.

⁸ *Кавелин К.Д.* Бюрократия и общество. Собр. соч. в 4-х т. Т.1, Т.2. СПб.: Изд. Н. Глаголева. 1897-1898. 1052 + 1258 с.

⁹ *Коркунов Н.М.* Русское государственное право: В 2 т. 7-е изд. СПб., 1909. 623 с.

¹⁰ *Куплевский Н.О.* Русское государственное право: В 2 т. Харьков, 1896. 357 с.

¹¹ *Градовский А.Д.* Собр. соч. в 9 т. Т. 7: Начала русского государственного права. Ч.1. О государственном устройстве. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1907. 433 с.

¹² *Романович-Славатинский А.В.* Дворянство в России от начала XVIII века до отмены крепостного права. СПб., 1870. 594 с.

¹³ *Чичерин Б.Н.* Россия накануне двадцатого столетия. Берлин, 1900. 180 с.; *Его же.* Собственность и государство. Собр. соч. в 2-х т. Т.2. М.: тип. Мартынова, 1883. 607 с.

¹⁴ *Эйхельман О.О.* Обзор центральных и местных учреждений управления в России и устава о службе по определению от правительства. Киев, 1890. 83 с.

¹⁵ *Ключевский В.О.* Курс русской истории. Собр. соч. в 3-х т. М.: Типография Московского. ун-та. 1908. 476 с.

¹⁶ *Корф М.А.* Жизнь графа Сперанского. Т. 2. СПб., 1861. 388 с.

¹⁷ *Соловьев С.М.* История России с древнейших времен: [в 29 т.] / Т. 14: История России в эпоху преобразований. М.: Тип. Грачева и К°. 1864. 380 с.

¹⁸ *Середонин С.М.* Исторический обзор деятельности Комитета Министров: в 4 т.Т.2. СПб., 1902.

¹⁹ *Шильдер Н.К.* Император Александр Первый. Его жизнь и царствование / [соч.] Н.К. Шильдера. Т. 2. 2-е изд. СПб.: А. С. Суворин, 1904—1905. 408 с.

²⁰ *Щеголев П.Б.* Первенцы русской свободы. М.: Современник, 1987. 494 с.

²¹ *Берлин П.* Русское взяточничество, как социально-историческое явление // Современный мир. 1910. №8. С. 45—56.

²² *Бразоленко Б.* Очерк развития бюрократии в России // Вестник знания, 1903. №8. С. 12—24.

В советских исследованиях чиновничества в Российской империи проблема гражданского чиновничества изучалась, прежде всего, в русле изменений численного и качественного состава чиновников, а также функционирования и взаимодействия государственных институтов. По мнению советских историков, проблема гражданского чиновничества, начиная с конца XVIII в., стала серьезным препятствием для правительства в повышении эффективности бюрократического аппарата вплоть до 1917 г.²³

Важный вклад в изучение истории дореволюционного государственного механизма и чиновничества внес советский историк Н.П. Ерошкин, один из основателей первой в стране кафедры истории государственных учреждений СССР в Московском государственном историко-архивном институте. В 1960 г. он опубликовал первое учебное пособие по этой теме²⁴, в котором важное место занимает история государственного аппарата XIX — нач. XX вв. В частности, Н.П. Ерошкин обратил внимание на то, что усиление бюрократического централизма во второй четверти XIX в. негативно сказывалось на оперативности в принятии административных решений. В ответ на это правительство стремилось повысить эффективность государственного аппарата, инициируя создание временных государственных учреждений, нацеленных на улучшение гражданской службы. Н.П. Ерошкиным была предложена классификация временных государственных учреждений, к которой он отнес комитеты, занимавшиеся разработкой мер по укреплению государственного аппарата²⁵. Среди них выделяется деятельность Особого секретного комитета 1826 г. под председательством В.П. Кочубея, который занимался формулированием единых принципов организации гражданской службы. Это стало особенно актуальным, поскольку к началу XIX в. чины утратили свою роль эффективного инструмента

²³ Курочкина Е.Н. Российское чиновничество XIX века. Эволюция историографических подходов // Вестник Иркутского гос. техн. ун-та. 2011. №2 (49). С.276—280.

²⁴ Ерошкин Н.П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. М. Учпедгиз, 1960. 396 с.

²⁵ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. 2-е изд. М., 1968. С.153.

рекрутирования кадров для государственного аппарата, что обострило необходимость реформирования системы чиновничества.

Важную роль в исследованиях истории государственных учреждений в Российской империи сыграла школа П.А. Зайончковского²⁶. В его работе «*Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в.*» исследуются особые секретные институты, которые функционировали на протяжении XIX—нач. XX вв. Автор кратко описывает деятельность временных правительственных учреждений 1826 г., 1846 г., 1856 г., 1883 г. и 1895 г., опираясь на данные архивных материалов РГИА, в частности фонда № 1200. Вместе с тем, деятельность указанных учреждений не стала самостоятельным предметом его исследования и освещалась исключительно в контексте правительственной политики, направленной на реформирование гражданской службы.

Обобщая вклад П.А. Зайончковского и его учеников и последователей, среди которых можно выделить Л.Ф. Писарькову²⁷, В.А. Твардовскую²⁸, Л.Г. Захарову²⁹ и С.В. Мироненко³⁰, следует отметить, что ими была проведена масштабная исследовательская работа. В результате они не только представили статистические данные о росте численности чиновников в XIX в., но и подробно проанализировали проблемы, с которыми сталкивался правительственный аппарат в этот период.

В ряду советских исследователей, изучавших влияние бюрократии на абсолютизм в Российской империи, особое место занимает монография С.М. Троицкого.³¹ Автор подробно анализирует процесс формирования российской бюрократии, в которой высшие должности преимущественно занимались

²⁶ *Зайончковский П.А.* Кризис самодержавия на рубеже 1870—1880-х годов. М.: Изд-во Московского ун-та, 1964; *Он же.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М.: Мысль, 1978. 512 с.

²⁷ *Писарькова Л.Ф.* Государственное управление России с конца XVII — до конца XVIII в.: Эволюция бюрократической системы. М.: РОССПЭН. 2007. 743 с.

²⁸ *Твардовская В.А.* Идеология пореформенного самодержавия. М.: Наука. 1978. 142 с.

²⁹ *Захарова Л.Г.* Самодержавие и отмена крепостного права в России. 1856—1861. М., 1984. 254 с.

³⁰ *Мироненко С.В.* Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX в. — М.: Наука, 1989. 240 с.

³¹ *Троицкий С.М.* Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в.: формирование бюрократии. М., 1974. 400 с.

представителями дворянства, тогда как нижние ступени аппарата заполнялись выходцами из других сословий. Используя обширные архивные источники, С.М. Троицкий раскрывает причины отказа от принципов, закреплённых Табелью о рангах. Ключевыми из них он называет раздельное повышение чиновников в чинах без учета их должностей, сохранение практики выслуги лет для карьерного продвижения и постепенное ослабление сословно-дворянского принципа при замещении должностей. По мнению исследователя, такие действия со стороны властей спровоцировали массовые случаи злоупотреблений чинами, что, по его мнению, особенно ярко проявлялось среди служащих среднего и низшего звеньев.

В целом, исследования 60—70-х гг. XX в. характеризуется ростом научного интереса к проблемам функционирования бюрократии и появлением работ таких историков, как Т.Г. Архиповой³², Н.Ф. Демидовой³³, Б.Б. Дубенцова³⁴, А.П. Корелина³⁵, Ю.Б. Соловьева³⁶, И.А. Федосова³⁷, В.Г. Чернухи³⁸, Л.Е. Шепелева³⁹ и др.

Стоит отметить, что проблема изучения российской бюрократии вызывала интерес не только среди отечественных историков, но и зарубежных. Особый интерес представляют исследования американского историка У. Пинтнера⁴⁰. На

³² *Архипова Т.Г.* Высшие комитеты России второй четверти XIX в. К истории кризиса феодально-крепостнической государственности: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Московский гос. историко-архивный ин-т, 1970. 23 с.

³³ *Демидова Н.Ф.* Бюрократизация государственного аппарата абсолютизма в XVII—XVIII вв. // *Абсолютизм в России (XVII—XVIII вв.)*. М., 1964. С. 206—242.

³⁴ *Дубенцов Б.Б.* Самодержавие и чиновничество в 1881—1904 гг.: (политика царского правительства в области организации государственной службы): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Л.: Наука, 1977. 22 с.

³⁵ *Корелин А.П.* Дворянство в пореформенной России 1861—1904 гг. Состав, численность, корпоративная организация. М. Изд-во Наука. 1979.

³⁶ *Соловьев Ю.Б.* Самодержавие и дворянство в конце XIX века. Л., 1973.

³⁷ *Федосов И.А.* Социальная сущность и эволюция российского абсолютизма: XVII первая половина XIX в. // *Вопросы истории*. 1971. № 7. М. С. 46—65.

³⁸ *Чернуха В.Г.* Совет министров в 1857—1861 гг. // *Вспомогательные исторические дисциплины*. Л., 1973. Т.5. С. 120—137.

³⁹ *Шепелев Л.Е.* Отмененные историей чины, звания, титулы в Российской империи. Л.: Наука., 1977. 152 с.

⁴⁰ *Pintner W.* Russian Economic Policy Under Nicholas 1., NY, 1967. p.155.; *He also.* Russia as a Great Power, 1709—1856: Reflections on the Problem of Relative Backwardness, with Special Reference to the Russian Army and Russian Society. Washington, D.C., 1978. p. 66.; *He also.* Russian

основе собранных данных исследователь выявил особенности функционирования бюрократии как в центральных, так и в местных государственных учреждениях. Кроме того, с помощью формулярных списков ему удалось определить основные тенденции в изменении состава бюрократического аппарата.

В 90-е гг. XX в. появляется ряд исследований Л.Е. Шепелева о российском чиновничестве, в котором впервые был систематизирован и обобщен обширнейший историко-архивный материал о государственном чиновничестве Российской империи вплоть до XX в.

Л.Е. Шепелев подробно описал структуру центральных и местных государственных учреждений, их канцелярий, а также состав и условия гражданской службы чиновников, систему чинов и званий. В его работах детализированы повседневные стороны жизни чиновничества, включая вопросы жалованья, организацию рабочего места, делопроизводство и формы личного общения. Значительное место в исследованиях уделено истории и описанию форменной одежды и регалий чиновников различных ведомств Российской империи. Л. Е. Шепелев расширил знания о деятельности временных правительственных учреждений, созданных для улучшения гражданской службы. Однако его исследования сосредоточены на общих закономерностях развития бюрократии, в то время как вопросы внутренней организации этих учреждений и содержание разработанных ими проектов остались за пределами детального анализа.⁴¹

Следует отметить еще одно исследовательское направление, сформировавшееся под влиянием идей американского историка Р.С. Уортмана⁴². В изучении бюрократического аппарата Российской империи он опирался не на

Officialdom: The Bureaucratization of Russian Society from the Seventeenth to the Twentieth Century. Univ of North Carolina Pr.; 1st ed. ed., 1980. p. 396.

⁴¹ Шепелев Л.Е. Титулы, мундиры, ордена в Российской империи / отв. ред. Б. В. Ананьич. Л.: Наука, 1991. 222 с.; *Он же*. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века. Проблемы торгово-промышленной политики. Л.: Наука, 1981. 275 с.; *Он же*. Чиновный мир России: XVIII — начало XX в. СПб.: Искусство, 1999. 520 с.

⁴² Уортман Р.С. Сценарии власти. Мифы и церемонии русской монархии. Т. 1: От Петра Великого до смерти Николая I. М., 2002. 605 с.; *Он же*. Сценарии власти. Мифы и церемонии русской монархии. Т. 2: от Александра II до отречения Николая II. М., 2004. 796 с.; *Он же*. Властители и судии. Развитие правового сознания в императорской России. М., 2004. 520 с.

традиционный политико-правовой подход, а на культурологический, что позволило ученому рассмотреть влияние социальных и культурных аспектов на коммуникацию общества и власти. Исследования Р.С. Уортмана во многом стали отправной точкой для смены акцентов в изучении бюрократии. Отказавшись от традиционной позитивистской методологии, сосредоточенной на установлении причинно-следственных связей, историк сместил фокус на культурологическое осмысление социальных процессов, с особым вниманием к формированию чиновничества как самостоятельного сословия.

На современном этапе изучение системы государственной службы и функционирования бюрократического аппарата Российской империи было продолжено такими исследователями, как Е.П. Барина⁴³, И.Е. Барыкина⁴⁴, О.В. Большакова⁴⁵, Т.В. Борисенко⁴⁶, И.А. Голосенко⁴⁷, В.Я. Гросул⁴⁸, Б.Н. Миронов⁴⁹, А.В. Оболонский⁵⁰, Л.Ф. Писарькова⁵¹, О.А. Плех⁵², И.В. Ружицкая⁵³, Е.С.

⁴³ Барина Е.П. Власть и поместное дворянство России в начале XX в. автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. Саратов, 2003. 40 с.; Барина Е.П., Трубицын И.О. Канцелярские служители дворянской корпорации второй половины XIX — начала XX вв. // *Via in Tempore. История. Политология* // Тольяттинский гос. ун-т. Т. 50. 2023. № 3. С. 673—685. <https://doi.org/10.52575/2687-0967-2023-50-3-673-684>

⁴⁴ Барыкина И.Е. Государственное управление России второй половины XIX века: особые формы и специальные институты // Санкт-Петербургский институт истории РАН. СПб.: Нестор-История, 2018. 368 с.

⁴⁵ Большакова О.В. Власть и политика в России XIX — начала XX века: американская историография. ИНИОН РАН. М.: Наука, 2008. 218 с.; Она же. Российская империя: система управления. М.: Изд-во ИНИОН РАН, 2003. 92 с.

⁴⁶ Борисенко Т.В. Образ чиновничества в России и во Франции во второй половине XIX века: дис. ... канд. культурологии. М., 2001. 229 с.

⁴⁷ Голосенко И.А. Начальство. Очерки по истории российской социологии чиновничества конца XIX — начала XX вв. // *Журнал социологии и социальной антропологии*. 2005. Т. 8. № 1. С. 54—85.

⁴⁸ Гросул В.Я. Власть и общественное мнение в России XVIII—XIX веков // *Труды Института российской истории*. / Российская академия наук, Институт российской истории; отв. ред. А.Н. Сахаров. М., 2005. № 5. С. 118—172.

⁴⁹ Миронов Б.Н. Российская империя. От традиции к модерну. В 3 т. Т.2. СПб., 2014. 912 с.

⁵⁰ Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства: реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. 443 с.

⁵¹ Писарькова Л.Ф. Государственное управление России в первой четверти XIX в.: замыслы, проекты, воплощение // *Институт российской истории РАН*. М., 2012. 416 с.

⁵² Плех О.А. Состав чиновничества Олонецкой губернии в первой половине XIX века // *Ученые записки Петрозаводского государственного университета*. 2020. Т. 42. № 2. С.58—69; Она же. Численность провинциальных служащих в первой половине XIX в. (на материалах Вологодской губернии) // *Российская история*. 2020. № 1. С. 3—25.

Соколова⁵⁴, К.А. Соловьев⁵⁵, Д.Н. Шилов⁵⁶ и др. Они расширили границы исследований государственного аппарата Российской империи с учетом воздействия на него экономических, политических и социокультурных факторов.

Вместе с тем, проблемы гражданского чиновничества в современной отечественной историографии изучаются через призму реформирования отдельных государственных учреждений, о чем свидетельствуют многочисленные диссертационные исследования, посвященные Комитету Министров⁵⁷, Министерству императорского двора⁵⁸, Министерству земледелия⁵⁹, Министерству финансов⁶⁰ и др.

Работа Д.Н. Шилова *«Государственные деятели Российской империи. Главы высших и центральных учреждений. 1802—1917 гг.»*⁶¹ представляет собой фундаментальное исследование, посвященное высшему чиновничеству. Автор создал обширный справочный аппарат, основанный на ранее неопубликованных личных документах и записях государственных деятелей России. В работе

⁵³ Ружицкая И.В. Просвещенная бюрократия. 1800—1860-е гг. М.: Изд-во Института российской истории РАН, 2009. 342 с.

⁵⁴ Соколова Е.С. Институт сословных прав в официальной политической доктрине и законодательстве России середины XVII – первой половины XIX века (дворянство, духовенство, купечество). Екатеринбург: Уральская гос. юр. академия, 2011. 344 с.

⁵⁵ Соловьев К.А. Хозяин земли русской? Самодержавие и бюрократия в эпоху модерна. М.: Новое литературное обозрение, 2017. 296 с.

⁵⁶ Шилов Д.Н. Государственные деятели Российской империи. Главы высших и центральных учреждений. 1802—1917 гг.: биобиблиогр. справочник. СПб., 2002. 936 с.; *Он же*. Министр и министерство: практика и стили работы руководителей ведомства // Английская набережная, 4: Сборник С. Петербургского научного общества историков и архивистов. СПб., 2004. 329 с.

⁵⁷ Ремнев А.В. Самодержавное правительство. Комитет министров в системе высшего управления Российской империи (вторая половина XIX — начало XX века). М.: РОССПЭН, 2010. 511 с.

⁵⁸ Исмаил-Заде Д.И. И.И. Воронцов-Дашков—администратор, реформатор. СПб., 2008.; Гордеев П.Н. История учреждения Министерства Императорского двора // Петербургский исторический журнал. 2014. № 3. С. 5—17.

⁵⁹ Воронов И.И. Министерство земледелия Российской империи: XIX — начало XX века. дис. ... д-ра ист. наук / СПбГУ. СПб., 2016. 462 с.

⁶⁰ Соловьев Я.В. Министерство финансов Российской империи в 1858—1903 гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук / Моск. гос. обл. ун-т. М., 2003. 31 с.

⁶¹ Шилов Д.Н. Государственные деятели Российской империи. Главы высших и центральных учреждений. 1802—1917 гг.: биобиблиогр. справочник. СПб., 2002. 936 с.; *Он же*. Министр и министерство: практика и стили работы руководителей ведомства // Английская набережная, 4: Сборник С.-Петербургского научного общества историков и архивистов. СПб., 2004. 329 с.

представлены хронологические списки руководителей различных ведомств и подробный генеалогический указатель.

Кроме того, Д.Н. Шилов совместно с Ю.А. Кузьминым⁶² опубликовали библиографический справочник, посвященный ключевым фигурам чиновничьего аппарата, игравшим важную роль в управлении Российской империей в XIX в. На основе анализа материалов РГИА авторы подробно изучили состав и деятельность членов Государственного совета, начиная с его учреждения 30 марта 1801 г. и вплоть до последнего заседания перед реформой 1906 г.

В современной историографии усиливается интерес к региональным аспектам изучения чиновничества в Российской империи, что связано с развитием направлений, фокусирующихся на истории повседневности и социальной истории. Среди таких исследований можно выделить работы М.О. Акишина⁶³, Ю.В. Бодровой⁶⁴, Т.Р. Вакилева⁶⁵, А.А. Воротникова⁶⁶, Н.Н. Дрыгиной⁶⁷, В.А. Иванова⁶⁸, С.В. Куликова⁶⁹, Т.И. Метушевской⁷⁰, И.Ю. Синельникова⁷¹, Г.А. Семина⁷², Е.А. Труниной⁷³, Ю.Б. Павлюка⁷⁴, Т.А. Поскачей⁷⁵ и др.

⁶² *Шилов Д.Н., Кузьмин Ю.А.* Члены Государственного совета Российской империи. 1801—1906 гг.: библиографический справочник. СПб., 2006. 992 с.

⁶³ *Акишин М.О.* Российский абсолютизм и управление Сибири XVIII века: структура и состав государственного аппарата: автореф. дисс. ... канд. ист. наук. СПб, 2003. 39 с.

⁶⁴ *Бодрова Ю.В.* Семья провинциального чиновника первой половины XIX в. (на материалах Тверской губернии): дис. ... канд. ист. наук. Тверь, 2009. 279 с.

⁶⁵ *Вакилев Т.Р.* Провинциальное чиновничество в системе государственного управления во второй четверти XIX века (на материалах Пензенской губернии): дис. ... канд. ист. наук. Пенза, 2017. 370 с.

⁶⁶ *Воротников А.А.* Бюрократия в российском государстве: историко-теоретический аспект: дис... д-ра юр. наук. Саратов, 2005. 488 с.

⁶⁷ *Дрыгина Н.Н.* Исторический опыт формирования регионального аппарата государственного управления в Нижнем Поволжье во второй половине XIX — начале XX в.: дис. ... канд. ист. наук. Астрахань, 2010. 251 с.

⁶⁸ *Иванов В.А.* Источники для выяснения численности и состава служащих местных правительственных учреждений России в предреформенное время (1850-е годы) // Исследования по источниковедению истории России (до 1917 г.): сборник статей. М.: ИРИ РАН, 1998. С. 239—260.; *Он же.* О достоверности сведений формулярных списков служащих местных государственных учреждений Российской империи. Вторая половина XVIII—начало XX в. // Вестник архивиста. 2012. № 4. С. 30—39.

⁶⁹ *Куликов С.В.* Бюрократическая элита Российской империи накануне падения старого порядка (1914—1917), Рязань. 2004. 467 с.

⁷⁰ *Метушевская Т.И.* Правовой статус государственного служащего в России в XVIII — первой половине XIX вв.: дис. ... канд. ист. наук. М., 2007. 198 с.

В данных исследованиях поднимается проблема злоупотребления чинами в провинциальных органах власти различных регионов Российской империи, включая Нижнее Поволжье, Западную Сибирь, а также Вятскую, Рязанскую, Московскую, Тверскую губернии и др. Изучение деятельности провинциального чиновничества позволяет существенно расширить научные представления о проблеме несоответствия гражданского чина и должности на региональном уровне.

Проблема реформирования бюрократического аппарата Российской империи остается предметом активного изучения среди юристов. В их работах, посвященных гражданскому чиновничеству основное внимание уделяется изучению нормативно-правовых документов, регламентирующих процесс присвоения государственному служащему чинов⁷⁶. В исторических исследованиях гражданское чиновничество интерпретируется значительно шире — как институционально закреплённая система правовых норм и административных процедур, регулирующих не только порядок присвоения, продвижения и утраты чинов, но и механизмы карьерного роста в государственной службе. Важнейшими элементами этой системы являлись установленные сроки производства в чины, требования к продвижению по службе, а также регламентированная последовательность присвоения рангов, соотносимых с занимаемыми должностями в соответствии с Табелью о рангах.

⁷¹ Синельников И.Ю. Учреждения и чиновники Министерства внутренних дел в российской провинции 1861—1917 гг.: на материалах Рязанской губернии: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Владимир, 2012. 22 с.

⁷² Семин Г.А. Чиновничество Московской губернии в начале XX в.: социальный аспект: дис. ... канд. ист. наук. М., 2017. 339 с.

⁷³ Трунина Е.А. Вологодская губернская администрация в 1860-е гг.: дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2008. 229 с.

⁷⁴ Павлюк Ю.Б. Российское чиновничество в системе местного управления в первой половине XIX века: на материалах Московской и Тверской губерний: дис. ... канд. ист. наук. М., 2001. 236 с.

⁷⁵ Поскачей Т.А. Провинциальное чиновничество России в последней четверти XVIII — первой половине XIX в.: на материалах Рязанской губернии: дис. ... канд. ист. наук. Рязань, 2006. 261 с.

⁷⁶ Винокуров В.А. Организационно-правовые вопросы чиновничества при прохождении государственной службы. автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Винокуров В.А. СПб., 1999. 213 с.; Левин Л.З. Чиновничество в России XV — начала XX вв.: Историко-правовой аспект. дис. ... канд. юрид. наук. / Левин Л.З. СПб., 2004., 161 с.

Современные исторические исследования демонстрируют отход от традиционных подходов к изучению данной проблемы, сосредоточенных преимущественно на анализе отдельных государственных учреждений. Постепенно их заменяют социокультурные подходы, которые акцентируют внимание на изучении политической ментальности, культуры чиновничества и механизмов функционирования бюрократического аппарата в конкретном социокультурном контексте. В рамках таких исследований особое внимание заслуживают работы российского историка К.А. Соловьева⁷⁷. Крупным вкладом в изучение бюрократии стала монография известного российского политолога, доктора политических наук О.В. Гаман-Голутвиной⁷⁸.

Проблемы гражданской службы XIX в. в Российской империи преимущественно рассматривались в рамках общей эволюции бюрократического аппарата. Вместе с тем, многие направления, связанные с деятельностью временных правительственных институтов, созданных для улучшения гражданской службы, остаются недостаточно изученными. Особого внимания заслуживают вопросы, связанные с разработкой и обсуждением проектов Устава о службе гражданской, проводившихся в рамках специальных комитетов и комиссий XIX — нач. XX вв.

Цель диссертационного исследования – оценка эффективности деятельности особых правительственных учреждений, созданных в XIX — нач. XX вв., для совершенствования системы гражданской службы.

Для достижения поставленной цели были определены следующие **задачи**:

1. определить основные проблемы в системе гражданского чиновничества, сложившиеся к началу XIX в.;

⁷⁷ Соловьёв К.А. Хозяин земли русской? Самодержавие и бюрократия в эпоху модерна. М.: Новое литературное обозрение, 2017. 296 с.; *Он же*. Законодательная и исполнительная власть в России: механизмы взаимодействия (1906—1914). М.: РОССПЭН, 2011. 512 с.; *Он же*. Политическая система Российской империи в 1881—1905 гг.: проблема законотворчества. М.: Политическая энциклопедия, 2018. 351 с.

⁷⁸ Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России: веки исторической эволюции. М.: РОССПЭН, 2006. 416 с.

2. проанализировать деятельность особых временных правительственных учреждений 1800—1850-х гг. по улучшению системы гражданского чиновничества;
3. исследовать деятельность Особого совещания 1883 г. и Комиссии 1895 г. по реформированию гражданского чиновничества и определить причины отказа главами ведомств принять новые проекты Устава о службе гражданской 1883 г. и 1895 г.;
4. проанализировать путем контент-анализа российскую прессу конца XIX — нач. XX вв. для определения общественного мнения о деятельности Комиссии 1895 г. и проблемах гражданского чиновничества.

Методологическая база. Основу диссертационного исследования составляет системный подход, который является наиболее обоснованным выбором для анализа деятельности временных правительственных учреждений, созданных с целью реформирования системы гражданской службы в Российской империи XIX — нач. XX вв. Данный подход позволил рассматривать гражданскую службу как сложноорганизованную, целостную и динамичную систему, включающую такие взаимосвязанные элементы, как правовые нормы, административные структуры, кадровую политику и механизмы взаимодействия с другими государственными институтами. Этот подход предоставил возможность исследовать гражданскую службу не как совокупности изолированных мер и институтов, а как единой структуры, функционирующей в рамках сложившихся политико-правовых, социально-экономических и культурных реалий эпохи. Это позволило выявить закономерности её функционирования и определить, каким образом временные правительственные учреждения пытались реформировать и адаптировать эту систему, устраняя её внутренние противоречия и улучшая механизмы управления. Особое внимание в исследовании уделяется не только содержанию реформаторских инициатив, но и их восприятию различными социальными группами, включая представителей чиновничества и широкие слои общества.

Для проведения комплексного анализа в рамках исследования был задействован широкий спектр методов, каждый из которых внёс значительный вклад в решение поставленных задач. Хронологический и нарративный методы позволили детализировать последовательность событий и реконструировать ключевые этапы деятельности временных правительственных учреждений, созданных для реформирования системы гражданской службы в Российской империи. Метод проблемного анализа обеспечил выявление основных вызовов, с которыми сталкивалась гражданская служба, а также тех решений, которые предлагались для их преодоления. Историко-генетический метод позволил проследить, каким образом социально-экономические и политические условия обусловили необходимость реформ, а также как создание специальных учреждений вписывалось в общий процесс совершенствования государственного аппарата в XIX в. Историко-правовой метод применялся для изучения законодательных инициатив, направленных на совершенствование гражданской службы, включая проекты Устава о службе гражданской. Анализ этих нормативных документов открыл возможность для установления не только заложенных в них концептуальных основ, но и причин, по которым значительная часть предложений не нашла поддержки у высшего чиновничества. Метод структурно-функционального анализа дал возможность исследовать механизмы взаимодействия временных учреждений с центральными и высшими органами власти, а также определить спектр позиций различных ведомств к предлагаемым изменениям — от поддержки до явного противодействия. Особое значение в исследовании приобрёл метод контент-анализа, применённый для изучения общественного мнения о гражданской службе в Российской империи. Анализ публикаций ведущих периодических изданий того времени, таких как «Новое время», «Русские ведомости», «Свет», «Неделя» и «Русское слово», позволил восстановить общественные представления о деятельности Комиссии по пересмотру Устава о службе гражданской.

Источниковая база исследования. Настоящее исследование опирается на широкий круг источников, включающих нормативно-правовые акты, документы делопроизводства, источники личного происхождения, а также материалы прессы.

Важное место в исследовании занимают нормативно-правовые акты XIX в., регламентировавшие порядок прохождения гражданской службы. К числу таких источников относятся Полное собрание законов Российской империи (Собрание I-е и III-е) и Свод законов Российской империи (Т. III. Устав о службе гражданской)⁷⁹. Эти документы в совокупности составляли правовую основу функционирования государственных учреждений в сфере гражданского чиновничества. Они позволяют реконструировать процесс формирования и развития правового статуса государственных гражданских служащих в XIX — нач. XX вв., а также дают возможность оценить значимость проблем гражданской службы в контексте административных преобразований того времени.

Материалы делопроизводства, использованные в диссертации, преимущественно представлены документами из фондов Российского государственного исторического архива (*РГИА*). Особое значение для исследования имеет фонд 1200 (Комиссия для пересмотра устава о гражданской службе при Государственном совете), охватывающий период деятельности Комиссии с 1 июля 1895 г. по 16 мая 1901 г. Материалы фонда включают журналы и протоколы заседаний, записки государственных деятелей, справочные материалы, а также обширную переписку, связанную с разработкой проекта Устава о службе гражданской. Значимое место занимают документы внутриведомственного и межведомственного делопроизводства, которые освещают деятельность предшествующих временных правительственных учреждений, занимавшихся совершенствованием гражданской службы. Значимость этих материалов возрастает в связи с утратой отдельных фондов Комитетов 1826 г., 1846 г. и Особого совещания 1883 г., что делает информацию из фонда 1200 незаменимым источником для реконструкции их деятельности. Что

⁷⁹ Свод законов Российской империи. Том третий. Уставы о службе гражданской Т. III. СПб., 1857. 1416 с.

касается Комиссии 1856 г., то ее делопроизводство не сохранилось вовсе, а сведения о ней ограничиваются лишь несколькими историческими справками, также обнаруженными в фонде 1200.

В делах *1а, 1б, 1в* Ф. 1200 представлены материалы, касающиеся заседаний Комитетов по пересмотру устава о службе гражданской 1826 и 1846 гг., которые в дальнейшем рассматривались на Особом совещании 1883 г. при Собственной е.и.в. канцелярии и были переданы в Комиссию 1895 г. для ознакомления. Среди них особенно выделяются записки государственных деятелей XIX в., включая всеподданнейшие записки С.С. Уварова, а также письма и записки таких видных государственных деятелей, как В.В. Плеханов, С.Ю. Витте, П.Ф. Лилиенфельд-Толя и И.Н. Дурново.

В делах *2–4* Ф. 1200 сохранены отзывы главноуправляющих правительственных ведомств на проект устава о службе гражданской 1883 г. Дела *6, 7а., 7в., 7г., 7д., 7е.* Ф. 1200 включают протоколы заседаний Комиссии с 5 апреля 1896 г. по 3 июня 1899 г. Помимо этого, в этом деле содержится подборка статей, посвященных деятельности последней Комиссии, которые были опубликованы в таких периодических изданиях как «Новое время», «Русские ведомости», «Свет» и «Неделя». Дело *12* содержит оригиналы журналов заседаний Комиссии 1895 г., проект устава о службе гражданской, справочные материалы, а также записки, посвященные обсуждению проекта устава (в трех томах).

В делах *13 а., 13 б., 13 в.* Ф. 1200 содержатся отзывы правительственных ведомств о проекте устава о службе гражданской 1895 г. В деле *13 б.* сохранен отчет правительства от 1901 г. о деятельности Комиссии 1895 г. В деле *13 в.* представлены извлечения из германского (в том числе прусского) законодательства, датированные 1874 г., с рукописными правками членов Комиссии. Это свидетельствует о том, что немецкий опыт частично использовался при разработке российского проекта Устава о службе гражданской. Отдельного внимания заслуживают всеподданнейшие записки, сохранившиеся в делах *13а.* и *13б.*, принадлежавшие министру финансов графу Е.Ф. Канкрину, члену

Государственного совета графу А.Ф. Ланжерону и экономисту А.К. Шторху. Эти документы поднимают ключевую проблему несоответствия чинов и должностей в системе гражданской службы, а также содержат оригинальные предложения по её реформированию. В делах *14а.*, *14 б.*, *14 в.* Ф. 1200 собраны отзывы правительственных ведомств на проект устава о службе гражданской Особого совещания 1883 г.

Согласно данным о пользовании архивными материалами фонда 1200, выдача отдельных документов осуществлялась девять раз за период с 1969 по 2022 гг. В рамках настоящего исследования, возможно, впервые был проведён комплексный и детальный анализ всего массива дел данного фонда.

Особое значение имеют немногие сохранившиеся дела, относящиеся к деятельности Особого совещания 1883 г. и процессу выработки проекта Устава о гражданской службе с 1883 по 1885 гг. Кроме того, сохранились материалы, касающиеся правительственных мер, направленные на ограничение высшего чиновничества в занятии должностей в частных компаниях.

В данном контексте заслуживает внимания Ф. 472 (Канцелярия Министерства императорского двора, д. 37), где сохранилась записка министра Императорского двора к монарху, в которой поднималась проблема злоупотребления чинами в высших кругах бюрократии. В Ф. 995 (Муравьевы, д. 3) представлен доклад министра юстиции Н.В. Муравьева, адресованный Александру III. В этом докладе выражались опасения относительно положения дел в гражданском ведомстве, отмечался рост чиновничьего аппарата и увеличение несоответствия должностей и чинов. Примечательно, что документ содержит личные пометки императора, которые проливают свет на его восприятие проблем, связанных с функционированием гражданской службы.

В фондах *1642* (Куломзин Анатолий Николаевич, д. 48); *1409* (Собственная е.и.в. канцелярия, д. 9934); 733 (Департамент народного просвещения, д.803); 1263 (Комитет Министров, д. 4405, д. 4498) и 560 (Общая Канцелярия министра финансов, д. 676) содержатся протоколы и выписки из журналов Комитета министров и Общей канцелярии министра финансов, касающиеся разработки

меры, запрещающей лицам, состоящим на государственной службе, занимать должности в частных коммерческих обществах. Эта инициатива активно разрабатывалась в период деятельности Особого совещания 1883—1885 гг. и нашла отражение в проекте Устава о службе гражданской. В фондах 1290 (Центральный статистический Комитет МВД, д. 32) и 733 (Департамент народного просвещения, д. 401) хранятся важные сведения о численности гражданских служащих в 80-90 гг. XIX в.

Процесс обсуждения проекта Устава о службе гражданской 1895 г. и реакция высшего чиновничества на него подробно отражены в материалах фондов высших и центральных правительственных учреждений. Например, сохранились отзывы о проекте Устава о службе гражданской, подготовленные в административном отделе Кабинета е.и.в. Министерства императорского двора (Ф. 468 д. 446, д. 704). Историческую ценность представляет сохранившаяся переписка министра финансов С. Ю. Витте с председателем Комиссии 1895 г. Е.А. Перетцом в делах фонда 560 (Общая Канцелярия министра финансов, д. 250). Сохранились также описи журналов Комиссии 1895 г., письма членов Государственного совета с предложениями по проекту устава, общие отзывы министерств и замечания главноуправляющих ведомств⁸⁰.

Императорское Русское Историческое Общество (РИО)⁸¹ сыграло важную роль в развитии исторической науки пореформенного периода, будучи одним из крупнейших научных объединений своего времени. Его деятельность способствовала изучению государственного аппарата Российской империи, обеспечив введение в научный оборот делопроизводственных документов, связанных с работой временных правительственных учреждений XIX — начала

⁸⁰ Ф. 21 (Департамент таможенных сборов МФ, д. 1786); Ф. 22 (Центральные учреждения МФ по части торговли и промышленности, д. 74); Ф. 396 (Департамент государственных земельных имуществ МЗ, д. 657); Ф. 575 (Главное управление неокладных сборов и казенной продажи питей МФ, д. 4385); Ф. 587 (Государственный банк МФ, д. 961), Ф. 733 (Департамент народного просвещения, д. 1650); Ф. 1162 (Государственная канцелярия Государственного совета, д. 245); Ф. 1287 (Хозяйственный департамент МВД, д. 2763; д. 3582); Ф. (Земский отдел МВД, д. 729); Ф. 1405 (Министерство юстиции, д. 2971, д. 2102, д. 2093 б., д. 14006, д. 222, д. 846) и Ф. 797 (Канцелярия обер-прокурора Синода, д. 80).

⁸¹ Журналы Комитета, учрежденного Высочайшим рескриптом 6 декабря 1826 года. // Сборник РИО. 1891. Т. 74. 502 с.

XX вв. Ранее недоступные из-за закрытости архивных фондов, эти материалы благодаря РИО стали основой для новых исторических изысканий.

Среди опубликованных Обществом материалов особое значение имеют журналы Комитета 6 декабря 1826 г., изданные в 1890-х гг. под редакцией А. А. Половцова. Они содержат уникальные сведения о деятельности временных правительственных учреждений и раскрывают механизмы принятия ключевых решений, направленных на совершенствование системы гражданской службы.

Важное место в исследовании занимают источники личного происхождения, такие как мемуары, дневники и переписка государственных деятелей, игравших ключевую роль в реформировании государственного аппарата. В рамках данного исследования были изучены работы таких высших чиновников, как Д.Н. Блудов⁸², П.А. Валуев⁸³, С.Ю. Витте⁸⁴, А.Н. Куломзин⁸⁵, В.Н. Ламздорф⁸⁶, Е.А. Перетц⁸⁷, К.П. Победоносцев⁸⁸, А.А. Половцов⁸⁹, А.С. Суворин⁹⁰, М.М. Сперанский⁹¹, Д.Н. Толстой⁹² и И.И. Толстой⁹³. Эти источники позволяют не только реконструировать процесс обсуждения проекта Устава о службе гражданской, но и глубже понять мотивы, а также выявить внутренние противоречия, присущие высшим

⁸² Записка Д.Н. Блудова «О бюрократии вообще» // Английская наб., 4: Сборник С.-Петербург. науч. о-ва историков и архивистов. Вып. 5. СПб.: «Лики России», 2007. С. 369—374.

⁸³ Валуев П.А. Дневник 1877—1884. Пг.: Изд. «Былое», 1919. 311 с.; *Его же*. Дневник П.А. Валуева, министра внутренних дел. 1861—1876 гг. в 2 тт. Т.2. М.: Изд-во АН СССР, 1961. 576 с.

⁸⁴ Витте С.Ю. Воспоминания. В 3 т., Т.2. 1960. 639 с.; *Его же* Воспоминания. Полное собрание в одном томе. М., 2010. 1152 с.

⁸⁵ Куломзин А.Н. Пережитое. Воспоминания, М.: РОССПЭН, 2016. 1037 с.

⁸⁶ Ламздорф В.Н. Дневник. 1886—1890. М.: Госиздат, 1926. 396 с.; *Его же*. Дневник. 1894—1896. М.: Междунар. отношения, 1991. 456 с.

⁸⁷ Перетц Е.А. Дневник Перетца Е.А. (1880—1883). М., 1927. 166 с.

⁸⁸ Письма Победоносцева к Александру III. в 2 т., 1926. Т.2. 464 с.

⁸⁹ Дневник государственного секретаря А. А. Половцова: в 2 т. / Ред., биограф. очерк и комм. проф. П. А. Зайончковского. Т.1. М.: Наука, 1966. 552 с.

⁹⁰ Дневник А.С. Суворина / Ред., предисл. и прим. Мих. Кричевского. М., 1923. 407 с.

⁹¹ Сперанский М.М. Об усовершенствовании общего народного воспитания / М. М. Сперанский // Русская старина. 1907. № 12. С. 730—731.; *Его же*. Обзорение исторических сведений о своде законов: Составлено из актов, хранящихся во II Отделении Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 2-е изд. СПб.: В Типографии II Отделения Собственной е.и.в. канцелярии, 1837. 198 с.

⁹² Толстой Д.Н. Прибалтийский край. Из дневника русского чиновника (1845—1846) // Русский архив. 1881. Т.3. № 1. С. 84—112.

⁹³ Воспоминания министра народного просвещения графа И.И. Толстого. 31 октября 1905 г. 24 апреля 1906 г. М.: «Греко-латинский кабинет» Ю.А. Шичалина, 1997. 334 с.

бюрократическим кругам Российской империи. Особенно ценными являются сведения, содержащиеся в дневниках А.А. Половцова и К.П. Победоносцева. Эти источники содержат не только личные оценки авторов относительно состояния гражданской службы, но и фрагменты их переписки с императором. Последние представляют собой важный исторический материал, позволяющий проследить степень личной вовлечённости монарха в процессы реформирования государственной службы и его отношение к ключевым административным преобразованиям.

Особое внимание в исследовании уделено освещению вопросов реформирования системы гражданской службы во второй половине XIX в., которые нередко становились предметом публичных дискуссий в прессе. В рамках диссертационного исследования были проанализированы статьи российских газет, таких как «Новое время», «Русские ведомости», «Свет», «Неделя», «Русское слово». Авторы публикаций активно обсуждали деятельность последней в истории Российской империи Комиссии по пересмотру Устава о службе гражданской, акцентируя внимание на восприятии чинов в общественном сознании. Проблематика гражданской службы также привлекла внимание таких авторов, как Д. Рудин⁹⁴, Е. Карнович⁹⁵, Ю. Ф. Самарин⁹⁶, П.Е. Щеголев⁹⁷, А.С. Зарудный⁹⁸ и др. Их публикации не только отражали общественное мнение о деятельности Комиссии 1895 г., но и предоставляют уникальный взгляд на проблемы чиновничьего аппарата.

Научная новизна. Научная новизна представленного диссертационного исследования состоит в комплексном анализе деятельности временных правительственных учреждений, созданных для реформирования системы

⁹⁴ Рудин Д. Чиновник и литература // Сайт Государственной публичной исторической библиотеки России // Русское слово. 1901. № 286, 17 окт. [Электронный ресурс] URL: <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/91693-locale-nil-286-17-okt> (дата обращения 17.11.2024).

⁹⁵ Карнович Е.П. Русские чиновники в былое и настоящее время. СПб., 1897. 128 с.

⁹⁶ Самарин Ю.Ф. Православие и народность. М.: Институт русской цивилизации, 2008. 720 с.

⁹⁷ Щеголев П.Б. Первенцы русской свободы/Вступит. статья и ком-мент. Ю. Н. Емельянова. М.: Современник, 1987. 494 с.

⁹⁸ Зарудный А.С. Письмо опытного чиновника сороковых годов младшему собрату, поступающему на службу // Русская старина. 1899. № 12. С.543—546.

гражданской службы в Российской империи в XIX – начале XX вв. Основой исследования послужили ранее не опубликованные архивные материалы, что позволило расширить представления о механизмах функционирования данных учреждений, выявить ключевые направления их реформаторской деятельности и оценить влияние на развитие государственной службы указанного периода.

В ходе исследования:

- Введены в научный оборот ранее малоизученные источники;
- Проведён детальный анализ межведомственной и внутриведомственной документации высших и центральных государственных учреждений, что позволило выявить реакцию руководителей ведомств на предлагаемые изменения в проектах Устава о службе гражданской;
- Исследована деятельность временных правительственных учреждений, направленная на совершенствование системы гражданского чиновничества;
- Применён метод контент-анализа для выявления общественного мнения, отражённого в печатных изданиях, относительно вопросов гражданской службы и деятельности Комиссии по пересмотру Устава о службе гражданской – последней в истории Российской империи.

В результате исследования:

- Сформирована подробная характеристика временных правительственных учреждений, деятельность которых была направлена на реформирование гражданской службы;
- Дана оценка эффективности правительственных мер, разработанных в целях реформирования гражданской службы в обозначенный период;
- Детально изучены основные положения проектов Устава о службе гражданской, касающиеся вопросов гражданского чиновничества во второй половине XIX в.;

- Рассмотрены альтернативные подходы к реформированию системы гражданского чиновничества, потенциально реализуемые правительством Российской империи;
- Проанализирован уровень общественного интереса к проблемам гражданской службы в исследуемый период.

Таким образом, в научный оборот введён значительный массив ранее не публиковавшихся источников внутриведомственной и межведомственной документации, связанных с деятельностью временных правительственных учреждений по совершенствованию Устава о службе гражданской. К данным материалам относятся межведомственные документы, созданные в процессе обсуждения и разработки решений по вопросам реформирования Устава о службе гражданской в 1885 и 1895 гг., а также внутриведомственные записи, включающие журналы заседаний, протоколы и извлечения из германского (в частности, прусского) законодательства 1874 г., регулирующие деятельность должностных лиц.

Теоретическая значимость данной диссертации заключается в создании комплексного и обобщающего исследования, посвященного правительственной политике самодержавной власти в сфере реформирования гражданской службы в XIX — нач. XX вв. В работе уделено особое внимание деятельности временных правительственных учреждений, сформированных с целью совершенствования государственного аппарата. Сформулированные теоретические положения и выводы не только восполняют пробелы в изучении правительственной политики в этой области, но и расширяют научное представление о механизмах государственного управления. Результаты исследования предоставляют основу для дальнейших комплексных работ, посвящённых изучению истории временных правительственных институтов, а также их роли в развитии административных реформ.

Практическая значимость исследования. Результаты настоящего исследования обладают широким прикладным потенциалом и могут найти

применение в образовательной и научной сферах. Материалы диссертации представляют собой ценную основу для разработки и реализации как общих, так и специализированных университетских курсов, посвящённых истории государственного управления и гражданской службы в Российской империи XIX в. Они способны существенно обогатить подготовку научных и научно-популярных публикаций, монографий, учебных пособий и учебников по политической истории России. Более того, полученные результаты могут быть учтены при разработке образовательных программ для средних учебных заведений, обеспечивая глубокое и сбалансированное освещение «трудных вопросов» отечественной истории, включая вопросы становления и развития российской бюрократии в имперский период.

Положения, выносимые на защиту:

1. Правительственная политика по совершенствованию гражданской службы, инициированная при Александре I и систематизированная при Николае I, основывалась на замыслах М.М. Сперанского. Основная идея заключалась в отказе от чинов как исторического анахронизма и полном переносе статусных привилегий на систему должностей. Этот подход подчинял гражданскую службу логике профессиональной иерархии, а не сословным традициям, что могло сделать бюрократию более рациональной и эффективной. Однако столь радикальный подход вызвал решительное сопротивление высшей бюрократии и был отвергнут. Тем не менее, предложенные М.М. Сперанским идеи стали концептуальной основой для ряда последующих попыток реформирования системы государственного управления во второй половине XIX — начале XX вв.
2. Деятельность специальных временных учреждений, созданных для реформирования гражданской службы в XIX — начале XX вв., отражает регулярные, но в значительной степени формальные попытки российских монархов реформировать государственный аппарат с целью укрепления основ самодержавной власти. Отсутствие политической решимости со

стороны императоров и активное сопротивление высшей бюрократии, сводили на нет все усилия по реформированию гражданской службы. Неспособность монархов преодолеть системные противоречия между необходимостью модернизации государственного устройства и интересами правящей элиты привела к провалу реформы, что углубило управленческие проблемы и заложило институциональные предпосылки для политических кризисов, охвативших Российскую империю в начале XX в.

3. Судьба гражданских чинов стала предметом глубоких разногласий в высших эшелонах власти, выходящих за рамки традиционного противостояния либеральных и реакционных взглядов. Чины, с одной стороны, служили важнейшей опорой дворянства в системе государственного управления, с другой — выполняли роль системообразующего административного механизма, ликвидация которого могла привести к серьезным рискам для устойчивости государства. Эта объясняет те непреодолимые сложности, которые возникали при попытках реформирования гражданской службы, а также противоречивую позицию высшей бюрократии в этом деле, которая стремилась сохранить свои сословные привилегии, но при этом серьезно опасалась за стабильность политического строя в случае проведения подобных реформ.
4. Анализ деятельности временных правительственных учреждений, созданных для реформирования гражданской службы в XIX — начале XX вв., демонстрирует, что государственная политика в данной сфере носила несистемный характер. Несмотря на явную необходимость комплексного решения проблем гражданской службы, реформаторские инициативы не основывались на единой программной стратегии модернизации государственного аппарата. Их импульс появлялся либо под влиянием крупных структурных преобразований в государственном механизме (министерская реформа Александра I, реорганизация политического аппарата при Николае I, Великие реформы Александра II), либо в ответ на локальные кризисные ситуации, возникавшие вследствие нарушений в

процедурах чиновничества внутри отдельных ведомств. Отсутствие долгосрочной и системной стратегии предопределило фрагментарность реформ и их ограниченное воздействие на развитие института гражданской службы. Как результат, реформаторские усилия зачастую ограничивались локальными корректировками, включая частичные изменения Устава о службе гражданской, которые не влекли за собой эффективных изменений, что способствовало сохранению ряда системных проблем на протяжении всего XIX в.

5. К концу XIX в. гражданские чины утратили прежнюю символическую значимость в общественном сознании – критика, характерная для начала столетия, уступила место безразличию. В прессе всё чаще звучали обвинения в том, что многолетние попытки пересмотра Устава о службе гражданской являлись лишь ширмой для сохранения привилегий высшего чиновничества. Впервые на страницах газет открыто указывалось на неспособность монарха противостоять бюрократическому аппарату, что особенно ярко проявилось во время работы Комиссии по пересмотру Устава 1895 г.

Апробация исследования. Высокая степень достоверности результатов диссертационного исследования обеспечивается основательным анализом исследовательской литературы, а также привлечением широкой источниковой базы, включающей законодательные акты, делопроизводственные материалы, официальные документы, дневники, деловую и личную переписку.

Основные выводы и положения диссертации нашли отражение в шести публикациях, четыре из которых размещены в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Российской Федерации (ВАК) общим объемом 4 п.л. Отдельные результаты исследования были представлены в виде докладов на всероссийских и международных конференциях, в том числе: «Ноябрьские чтения» (Санкт-Петербург, 2022); «История российского чиновничества» (Москва, 2022); «Российская государственность: история и современность» (Абакан, Респ. Хакасия, 2023);

«Актуальные проблемы современной гуманитаристики. Памяти профессора Г.П. Жидкова» (Калининград, 2023); «Исторический опыт мировых цивилизаций и Россия» (Владимир, 2023).

***Публикации в ведущих периодических научных изданиях,
рекомендованных ВАК:***

1. Макей А.Д. Эволюция гражданского чиновничества в Российской империи в XVIII—XIX веках // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Сер.: Гуманитарные и общественные науки. 2023. №1. С. 39—52.;

2. Макей А.Д. «Печальное самоочарование чина»: российская пресса о деятельности Комиссии по пересмотру устава о службе гражданской 1895 г. // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Сер.: Гуманитарные и общественные науки. 2024. №2. С. 45—60.;

3. Гальцов В.И., Макей А.Д. Попытка реформирования системы гражданского чиновничества в Российской империи в 1883—1885 годах // Известия Смоленского государственного университета. 2024. №2 (66). С. 148—163.;

4. Гальцов В.И., Макей А.Д. Последний проект реформы гражданской службы в Российской империи и его судьба // *Historia provinciae* – журнал региональной истории. 2025. Т. 9, № 1. С. 149–198, <https://doi.org/10.23859/2587-8344-2025-9-1-5>; EDN: BPMWIJ;

Публикации в изданиях, индексируемых в РИНЦ:

5. Макей А.Д. Деятельность Особого совещания 1883 г. в разработке проекта по отмене гражданских чинов // Ноябрьские чтения–2022. Сборник статей по итогам XIV Всероссийской конференции студентов, аспирантов и молодых учёных. СПб., 2023. С. 318—325.;

6. Макей А.Д. Анализ подходов министерств к проектам реформирования гражданского чиновничества в Российской империи в последней четверти XIX — нач. XX вв. // Российская государственность: история и современность. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Абакан, 2023. С. 177—178.

Структура диссертационного исследования сформирована с учётом особенностей заявленной темы и уровня научной проработанности вопросов, входящих в её проблемное поле. Работа состоит из введения, трёх содержательных глав, заключения, а также списка использованных источников и литературы. Основной текст диссертации дополнен Приложениями, содержащими таблицы и графики контент-анализа, которые визуализируют и уточняют полученные результаты исследования.

Глава 1. Система гражданского чиновничества в Российской империи и деятельность временных правительственных учреждений по ее улучшению в первой половине XIX в.

§ 1. Появление системы гражданского чиновничества и основные проблемы её развития, сложившиеся к началу XIX в.

В допетровской Руси государственное управление осуществлялось служилыми людьми, высший слой которого выделялся присвоением чинов бояр, окольничих, думных дворян, стольников и стряпчих. Петр I, как известно, перестроил систему государственной службы. При сохранении чина как почетного звания государственных служащих, его содержание было наполнено смыслом, заимствованным у западной бюрократии. Это происходило в русле общего процесса европеизации правовой системы и государственного механизма в России⁹⁹.

В условиях нехватки грамотных специалистов в государственной сфере, в 1712 г. был принят указ, согласно которому царь мог принимать на службу выходцев из различных сословий, невзирая на социальное происхождение¹⁰⁰. Иными словами, родовитость перестала быть главным критерием для продвижения на государственной службе. Петр I искал одаренных людей для государственной службы из различных слоев общества, которые получали возможность дослужиться до высоких чинов, как, например, А.Д. Меншиков, Н.М. Зотов, Б.Х. Миних, П.П. Шафиров, А.А. Курбатов и др. Кроме того, в Россию на государственную службу приглашались иностранцы, которые получали не только гражданский чин, но и подданство Российской империи¹⁰¹.

⁹⁹ *Кавелин К.Д.* Бюрократия и общество. Собр. соч. в 4-х т. Т.1. ... С. 59—60.

¹⁰⁰ Полное Собрание законов Российской империи (далее — ПСЗ). Собрание 1-е. Т. 6. №1741. С. 776.

¹⁰¹ Медушевский А.Н. Утверждение абсолютизма в России: сравнительное историческое исследование / А. Н. Медушевский. М., 2015. С. 87—88.

С введением в 1722 г. Табели о рангах была сформирована иерархическая система воинских, гражданских и придворных чинов по четырнадцати классам, которая надолго закрепила порядок прохождения государственной службы в России¹⁰². Один из ключевых принципов государственной службы предполагал обязательное прохождение всей служебной лестницы снизу вверх, начиная с выслуги низшего классного чина¹⁰³.

В петровской Табели о рангах в каждом из XIV классов чинами были названы, в основном, конкретные должности в учреждениях. Например, в IX класс входили 13 должностей; «Воинских двух и иностранной коллегии секретари. Обер-рентмейстер в губерниях. Полицеймейстер в резиденции» и т.д. И здесь же на первом месте указан «Титулярный советник» без привязки к конкретному учреждению, т.е. как чин-звание¹⁰⁴. Во многих случаях определить значение чина (должность или звание) довольно сложно.

Согласно приложенным к Табели пояснительным «пунктам», «каким образом с оными рангами каждому поступать надлежит»¹⁰⁵, служащий не мог претендовать на получение классного чина без соответствующей должности, соотносимой с данным чином. Таким образом, чины присваивались в соответствии с рангами, которые можно рассматривать как звания, права на которые предоставлялись через занимаемые должности.

Согласно Табели о рангах, государственные служащие делились на два уровня: первый — табельные чиновники, охватывающие XIV классов; второй — служащие низших должностей, такие как канцеляристы, подканцеляристы и копиисты, которые в Табель не входили. Для последних был создан институт канцелярских служащих как начальная ступень государственной гражданской

¹⁰² ПСЗ. Собрание 1-е. Т.6. №3890. С. 486.

¹⁰³ Там же. Т.6. №3890. С. 490.

¹⁰⁴ *Виноградов А.П.* Система гражданских чинов по Табели о рангах при Петре I. Первые изменения по штатским чинам // *Вестник архивиста: журнал*. М.: Российское общество историков-архивистов, 2017. № 3. С. 159.

¹⁰⁵ Российское законодательство X—XX вв.: в 9 т. Т.4. Законодательство периода становления абсолютизма. Отв. ред. А.Г. Маньков. М., Юридическая литература, 1986. С. 62.

службы¹⁰⁶. Всего статских чинов насчитывалось 96, их условно можно распределить на шесть групп: общегосударственные — 33 чина, горные — 7, сенатские — 7, чины в коллегиях — 24, в резиденции императорского двора — 10, в губерниях — 15¹⁰⁷.

С ростом числа канцелярских служащих из представителей разных сословий, включая податное сословие, чины стали приобретать более значимый вес среди служащих, в отличие от других форм отличий¹⁰⁸. Продвижение по карьерной лестнице и приобретение новых чинов расширяло сословные права служащих. Согласно Табели о рангах, служащие, независимо от их происхождения, достигшие восьмого ранга, получали права потомственного дворянства. Четырнадцатый класс давал не дворянам право личного дворянства¹⁰⁹.

По примеру Пруссии и Дании, Петр I указом от 7 мая 1724 г. ввел в систему гражданского чиновпроизводства два новых почетных чина для награждения высших должностных лиц — действительного статского и статского советников. В указе было предписано: «тайных советников чин повысить в третий класс, а на то место учинить чин статских действительных советников. Да в пятый класс прибавить статских советников чин». Впоследствии эти чины заняли позиции IV и V классов соответственно¹¹⁰.

Важно отметить, что в Табели о рангах предусматривались случаи возможного несоответствия чина и должности, например при пожаловании чиновников государственными наградами за заслуги перед Отечеством. В других обстоятельствах, чиновники были обязаны прослужить определенный минимум лет в каждом чине, начиная службу с низших чинов¹¹¹. Данный принцип был практически нерушим в петровский период. В результате сформировавшаяся

¹⁰⁶ Мельников В.П. Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность / В.П. Мельников, В.С. Нечипоренко. М.: Финансы и статистика, 2003. С. 57.

¹⁰⁷ Виноградов А. П. Система гражданских чинов по Табели о рангах при Петре I. Первые изменения по штатским чинам... С. 161.

¹⁰⁸ Евреинов В.А. Гражданское чиновпроизводство в России: ист. очерк. СПб., 1887. С. 32.

¹⁰⁹ ПСЗ. Собрание 1-е. Т.6. №3890. С. 491.

¹¹⁰ ПСЗ. Собрание 1-е. Т.7. № 4500. С. 280—281.

¹¹¹ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. Л. 4.

система гражданских чинов по Табели о рангах гарантировала представителям разных сословий в определённой степени справедливый порядок прохождения службы и позволяла изменить свой социальный статус¹¹². Как отмечал Н.П. Ерошкин, в результате петровских реформ в области управления сложилась система бюрократических государственных учреждений, ядром которой стало чиновничество¹¹³.

После смерти Петра I система гражданского чиновничества претерпела ряд изменений, затронувших её основополагающие принципы. В первую очередь, правительство стремилось замещать гражданские должности преимущественно лицами дворянского происхождения. В годы правления императрицы Анны Иоанновны указом от 29 июля 1731 г. «О шляхетском кадетском корпусе» был основан Сухопутный кадетский корпус — учебное заведение для дворянских детей, готовившее их к военной службе. При этом, если после завершения обучения они выбирали гражданскую службу, то могли сразу претендовать на секретарские, подсекретарские или нотариусские чины¹¹⁴.

Таким образом, дворяне получили право обходить низшие канцелярские должности (XIV–X классы), в отличие от представителей других сословий, которые, тем не менее, также находили «лазейки» для продвижения по службе, что увеличивало число случаев, при котором чин не соответствовал должности¹¹⁵. Этому способствовало само развитие государственного аппарата, при котором число низших должностей с самого начала значительно превышало количество высших и этот разрыв все время увеличивался. В результате власти в качестве средства поощрения за службу стали применять производство в следующий по

¹¹² Демидова Н.Ф. Бюрократизация государственного аппарата абсолютизма в XVII–XVIII вв. // Абсолютизм в России (XVII–XVIII вв.). М., 1964. С. 206—242.; 70. Каменский А.Б. От Петра I до Павла I. Реформы в России XVIII века. Опыт целостного анализа. М., 2001. С. 282.

¹¹³ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России: Учебник для студентов высших учебных заведений по специальности «Историко-архивоведение». 3-е изд., перераб. и доп. М.: Высш. шк., 1983. С. 72.

¹¹⁴ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 13а. Л. 22.

¹¹⁵ Ивановский В.В. Бюрократия как самостоятельный общественный класс // Русская мысль. 1903. №8. С. 7—15.

порядку в Табели, более высокий классный чин, оставляя служащего в прежней должности.

Тенденция к размежеванию должностей и чинов, а также доступность последних для представителей разных социальных слоев в качестве пути к получению дворянства, побудили правительство в период правления Елизаветы Петровны вновь вернуться к идее о преимущественно дворянском характере гражданской службы¹¹⁶. Правительственные меры 40-50-х гг. XVIII в. были направлены на ограничение гражданской службы для лиц недворянского происхождения, в результате которых постепенно исключались из государственной службы целые категории населения, которые, по мнению правительства, не обладали «нравственной высотой» необходимой для прохождения службы¹¹⁷. В попытках сохранить ядро государственной службы преимущественно за дворянами, правительство объясняло свои действия тем, что купцы, мещане и прочие недворянские сословия уклонялись от рекрутской повинности и от подушной подати, стремясь вступить на гражданскую службу.

Историк Ю.В. Готье отмечал, что расцвет дворянского влияния в период правления Елизаветы Петровны отразился и на областном управлении, где немногочисленная администрация того времени состояла исключительно из представителей дворян¹¹⁸. Например, дворянская должность воеводы, становилась бессрочной, и занимавшие ее лица не могли быть понижены в чине.¹¹⁹

Однако, меры по привлечению дворян к гражданской службе не оказывали существенного влияния на решение проблемы несоответствия чина и должности. В условиях нехватки кадров на местах приходилось принимать ряд послаблений и открывать лицам недворянского происхождения допуск к гражданской службе¹²⁰,

¹¹⁶ Писарькова Л.Ф. От Петра I до Николая I: политика правительства в области формирования бюрократии // Отечественная история. 1996. № 4. С. 37.

¹¹⁷ ПСЗ. Собрание 3-е. Т.18. Ч.1. №12973. С. 344—345.

¹¹⁸ Готье Ю.В. История областного управления России от Петра I до Екатерины II, С. 13.

¹¹⁹ Поскачей Т.А. Провинциальное чиновничество России в последней четверти XVIII—первой половине XIX в.: на материалах Рязанской губернии: дис. ... канд. ист. наук. Рязань, 2006. С. 41—42.

¹²⁰ Писарькова Л.Ф. От Петра I до Николая I: политика правительства в области формирования бюрократии... С.32.

многие из которых активно стремились к приобретению чинов более высокого ранга, оставаясь преимущественно на прежних должностях, что приводило к увеличению числа случаев несоответствия чина и должности.¹²¹

Освобождение дворян от обязательной службы, дарованное Петром III манифестом 1762 г., с одной стороны усугубило проблему их нехватки в государственном управлении, а с другой — создавало законодательную базу для превращения чинов в почетные звания. По манифесту дворяне, увольнявшиеся со статской службы, получали в качестве награды «за благопорядочную и беспорочную службу» более высокий классный чин, чем имели¹²².

При Екатерине II столичные государственные структуры не испытывали значительного кадрового дефицита, тогда как в небольших городах и провинциях ситуация была существенно сложнее. Здесь катастрофически не хватало «канцелярских» работников. Власти пришли к выводу, что основой социальной базы для комплектования низшего звена гражданских служащих должна стать разночинная бюрократия. Законодательные меры были направлены на получение ими свободного доступа в канцелярские и секретарские должности, с одновременным ограничением их продвижения на высшие классные чины.

Важную роль в истории чинопроизводства в XVIII в. сыграл указ Екатерины II от 13 сентября 1762 г., по которому гражданские чиновники «беспорочно» исполнявшие свою должность поощрялись правом на повышения в чине каждые 7 лет. Таким образом, как отметил Л.Е. Шепелев, «Класс как ранг должности превращался в самостоятельный правовой феномен – ранг без должности, получивший название чина или «классного» чина (для отличия чина вообще, чина как должности и звания), а за его обладателем утвердилось наименование «чиновник»»¹²³. В результате Табель о рангах «как бы раздвоилась, превратившись в своем основном качестве в перечень чинов, разнесенных по родам службы и рангам; вместе с тем по-прежнему в соответствии с классами

¹²¹ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 13а. Л. 35.

¹²² ПСЗ. Собрание 1. Т. 15. СПб., 1830. С. 912 — 913.

¹²³ Цит. по: Шепелев Л.Е. Указ. соч. С. 126.

«Табели» распределялись все должности в штатных расписаниях государственных учреждений»¹²⁴. Вследствие этого указа рост количества служащих, получавших чины стал заметно превышать число вновь учреждаемых должностей. Чины окончательно превратились в поощрительные почетные звания. Тогда же, в рамках мер по повышению престижа гражданской службы было введено обязательное денежное жалование государственным служащим на всех уровнях. Кроме того, чиновники могли рассчитывать на получение казенных квартир и иногда на получение земли с крестьянами. Как отмечал П.А. Берлин, «в XVIII в. шла щедрая, широкая раздача несметных богатств всем политическим приживалкам, которые вовремя успели низко поклониться или чем-либо выслужиться перед начальством»¹²⁵.

В 70-е гг. XVIII в., после проведения губернской реформы, приведшей к образованию множества новых учреждений, особенно на местах, вновь потребовалось увеличить численность служащих, прежде всего низшего, «канцелярского» слоя.¹²⁶ Указом от 16 декабря 1790 г. «О правилах производства в статские чины» императрица Екатерина II допустила возможность выслуги лет гражданских чинов (до VIII класса) после трех лет службы, при этом для получения чина VIII класса, который предоставлял право потомственного дворянства, сроки службы определялись в 12 лет¹²⁷. В основе нового порядка прохождения гражданской службы закреплялся принцип выслуги лет, который фактически позволял любому чиновнику дослужиться до VIII–VII классов без выдающихся заслуг для государства и приобрести социальные права, связанные с правом на получение дворянского титула¹²⁸. Можно предположить, что при среднем стаже чиновника получение им сословных прав становилось практически автоматическим при службе в 10–15 лет. Таким образом, чин из награды, каким он

¹²⁴ Шепелев Л.Е. Чиновный мир России. XVIII — начало XX вв. СПб.: Искусство-СПб, 1999. С. 140—141.

¹²⁵ Берлин П.А. Русское взяточничество, как социально-историческое явление // Современный мир. №8. 1910. С. 55—56.

¹²⁶ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 13а. Л. 40.

¹²⁷ ПСЗ. Собрание 3-е. Т.23. Ч.1. №16930. С. 201—202.

¹²⁸ Там же. №16930. С. 202.

был долгое время, превратился в право чиновников претендовать на повышение чина при условии простой выслуги лет, что открывало дорогу к еще большему росту сословия чиновников.

В монографии С.М. Троицкого¹²⁹ подчеркивается, что в середине XVIII в. потомственные дворяне составляли меньшинство среди чиновников — немногим более 21,5%, однако именно они занимали ключевые государственные посты. Остальные 78,5% чиновников по своему социальному происхождению принадлежали к разночинцам. С.М. Троицкий отмечает, что многие разночинцы, поступив на государственную службу, стремились получить чины, которые обеспечивали дворянский статус и связанные с ним привилегии¹³⁰. В результате их стремление к чинам часто приводило к злоупотреблениям и разрыву между чином и фактически занимаемой должностью.

В целом, правительственные меры 60-90-х гг. XVIII в. создали беспрецедентные условия, прежде всего, для мелких чиновников к получению чинов до VIII класса. Согласно статистическим данным, приведенным М.О. Акишиным¹³¹, к концу XVIII в. более 50% чиновников губернских государственных органов являлись выходцами из социальных низов российского общества — казаков, церковнослужителей, мещан и др., которые постепенно оформлялись в чиновничий класс¹³².

В годы правления Павла I политика в вопросе формирования бюрократического аппарата была направлена на допуск всех слоев населения, кроме крепостных в канцелярские и секретарские должности. В августе 1798 г. был издан указ Сената, который освобождал государственных служащих недворянского происхождения от подушной подати, фактически выделив их как

¹²⁹ Троицкий С.М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в.: формирование бюрократии. М., 1974. С. 366.

¹³⁰ Там же. С. 16.

¹³¹ Акишин М.О. Российский абсолютизм и управление Сибири XVIII века: структура и состав государственного аппарата: автореф. дисс. ... канд. ист. наук / СПбУ. СПб., 2003. С. 37.

¹³² Троицкий С.М. Указ. соч. С. 136.

носителей государственной власти в привилегированную социальную группу¹³³. Окончательно были закреплены и условия выслуги лет для приобретения чина. Указом Павла I от 9 декабря 1799 г. устанавливались четкие временные рамки выслуги лет для чинов с IX по V классы¹³⁴. Например, для получения чина коллежского асессора требовалось служить четыре года, для чина надворного советника — пять лет, для коллежского советника — шесть лет, а для статского советника — четыре года.¹³⁵ В самом конце царствования Павла I, согласно указу от 3 августа 1800 г., была сделана попытка вообще отказаться от специальных наименований гражданских чинов, заменив их указанием должности и класса чина (например, обер-секретарь VII класса). Тем не менее, чины уже прочно вошли в служебный обиход и названия их стали настолько широко употребляемыми, что новшество вызвало недовольство служащих и от него через год отказались¹³⁶.

К началу XIX в. в Табели о рангах в разделе гражданской службы остались только чины, ставшие окончательно почетными званиями. Количество их, распределенных по XIV классам, сократилось до 16-ти (по два чина были в I и VI классах), тогда как в петровские времена перечень чинов-должностей насчитывал 96 позиций при том же количестве классов. Названия этих 16-ти чинов, начиная с низшего XIV класса коллежского регистратора и до высшего I класса канцлера или действительного тайного советника без существенных изменений просуществовали до 1917 г.

Советский и российский историк П.А. Зайончковский подчеркивал, что проблема несоответствия чинов и должностей создавало огромные затруднения в чиновничьей иерархии, что привело к значительному росту бюрократического аппарата¹³⁷. Несмотря на отсутствие точных данных о численности чиновников на

¹³³ *Архипова Т.Г.* История государственной службы в России. XVIII–XX века: учеб. пособие / Т.Г. Архипова, М.Ф. Румянцева, А.С. Сенин. М.: ИЦ РГГУ, 1999, С. 98.

¹³⁴ ПСЗ. Собрание 3-е. Т.25. №19219. С. 914.

¹³⁵ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 13а. Л. 35.

¹³⁶ *Шепелев Л.Е.* Чиновный мир России. XVIII–начало XX вв. ... С. 156—157.

¹³⁷ *Зайончковский П.А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. ... С. 44.

рубеже XVIII–XIX вв., исследования позволяют предположить, что их численность колебалась в пределах от 16 до 20 тыс., т.е. один чиновник на 1800 граждан (из расчета 20 тыс.). По другим оценкам утверждается, что к началу XIX в. число служащих бюрократического аппарата уже могло составлять около 30 тыс., что соответствовало соотношению один чиновник на 1200 граждан.¹³⁸ В 1851 г. на 69 млн. человек приходилось 74 330 чиновников, т. е. один чиновник приходился уже на 929 граждан. К 1903 г., по подсчетам П.А. Зайончковского, численность чиновников возросла до примерно 385 тыс., и при населении России в 129 миллионов человек на одного чиновника приходилось 335 граждан¹³⁹. Таким образом, численный состав бюрократического аппарата в XIX в. с учетом роста населения, увеличился приблизительно в семь раз.

Изучая специфику формирования российской бюрократии, один из первых исследователей этой темы Е. П. Карнович¹⁴⁰ определил роль Табели о рангах как важную меру Петра Великого, направленную на борьбу с чиновничьим произволом и регламентацию бюрократического устройства. Вместе с тем он впервые обратил внимание на то, что, устанавливая иерархию гражданских чинов, Петр I ввел одновременно и такое пагубное явление в гражданской службе, как чиновпочитание.

Классный чин постепенно приобретал важное место в повседневной жизни не только столичной, но и провинциальной бюрократии, поскольку он определял место государственного служащего и членов его семьи на парадном обеде, порядок выхода чиновника, его жены и дочери на балу, форму обращения к чиновнику и др. В результате Табель о рангах «породила чиновничий *point d'honneur*: в оскорблении начинают видеть обиду не лицу, не сословию, но чину»¹⁴¹.

¹³⁸ Писарькова Л.Ф. Государственное управление России в первой четверти XIX в.: Замыслы, проекты, воплощение. 1-е изд. М., 2012. С. 207.

¹³⁹ Зайончковский П.А. Указ. соч. С. 221.

¹⁴⁰ Карнович Е.П. Русские чиновники в былое и настоящее время. СПб., 1897. 128 с.

¹⁴¹ Романович-Славатинский А.В. Дворянство в России от начала XVIII века до отмены крепостного права. СПб., 1870.

Подводя итоги, можно заключить, что преобразования, проведенные Петром I, вызвали серьезный переворот в государственном устройстве. Введение Табели о рангах установило юридический статус государственных служащих, выделив чиновничий бюрократический аппарат в особый социальный слой, наделённый полномочиями в сфере государственного управления. Правительство в XVIII в. неоднократно возвращалось к переосмыслению петровской Табели о рангах, явившейся своеобразным пропуском в дворянство для представителей разных сословий. В стремлениях удержать дворянское сословие на гражданской службе, которое не проявляло к ней особого интереса, и в условиях кадрового дефицита, особенно в провинциях, правительство вынуждено было повышать привлекательность гражданской службы введением социально-экономических преимуществ, связанных с чинами. В результате чиновники низшего ранга стали активней стремиться к получению чинов более высокого ранга желая приобрести сословные права, что вызвало массовые случаи несоответствия чина и должности в государственных учреждениях. Тем самым, правительственные меры XVIII в. привели к серьезным проблемам в определении служебных обязанностей и порядка чинопроизводства, а также ускорило тенденцию расслоения бюрократического аппарата, который естественным образом эволюционировал от дворянской к чиновничье-дворянской модели. Решение этих проблем станет ключевой задачей правительства в начале XIX в.

§ 2. Правительственные меры по совершенствованию гражданского чиновничества в 1800 — 1850-х гг.

Начало XIX в. ознаменовалось сложной и многоступенчатой реорганизацией государственного аппарата Российской империи. В этот период происходило переосмысление административных структур, заложенных реформами Петра I, что было вызвано необходимостью адаптации к новым социально-экономическим и политическим условиям. Преобразования государственной системы, инициированные реформами 1802 г., в частности, манифестом «Об учреждении министерств» и указом о правах и обязанностях Сената, не только внесли существенные изменения в принципы государственного управления, но и создали определенные противоречия внутри правительственных институтов.

По мнению российского историка Н.К. Шильдера, переустройство государственного механизма в период с 1801 до 1811 гг. проходило непоследовательно – иногда новые меры дополняли уже ранее принятые законы, а в некоторых случаях вступали с ними в противоречие. Это накладывало отпечаток на эффективность работы государственных органов, что, в свою очередь, вызывало затруднения в реализации новых административных мер. Так, по мнению историка, по первоначальному плану расширенные права Сената должны были привести к его контролю над министерствами, однако в силу доверия императора к избранным им министрам, руководители ведомств оставались самостоятельными от Сената¹⁴². Эти и другие противоречия, в свою очередь, привели к необходимости пересмотра всей системы государственной службы, что вернуло в повестку дня многие проблемы, накопившиеся к концу XVIII в.

¹⁴² Шильдер Н.К. Император Александр Первый. Его жизнь и царствование / [соч.] Н. К. Шильдера. Т. 2. 2-е изд. СПб.: А. С. Суворин, 1904—1905. С.104.

В процессе ликвидации департаментов, связанных с коллегиями, и формированием министерств, в правительственных кругах пришли к выводу, что реальной нехватки канцелярских служащих в центральных правительственных учреждениях не наблюдалось. В результате был принят ряд правительственных мер, направленных на ограничение доступа представителей податных сословий к гражданской службе¹⁴³. Однако эти меры во многом были не взаимосвязаны и носили фрагментарный характер, что ослабляло их общий эффект в рамках переустройства государственного аппарата.

Так указом 1 августа 1801 г. был установлен строгий порядок назначения на государственную службу, согласно которому «все места наполняемы были чиновниками самых тех классов, в коих места сии по штатам положены»¹⁴⁴. Подтверждалось существование обязательного срока нахождения в каждом чине, без выслуги которого очередной чин не мог быть получен. Также предусматривалось введение обязательных сроков выслуги лет для каждого чина с целью удержания низших слоев чиновничества на местах и предотвращения их быстрого продвижения по службе и установления квот для представителей податных сословий по каждому ведомству¹⁴⁵. Таким образом, изданием чиновнопроизводственных правил 1801 г. завершилось в основном складывание системы гражданского чиновничества в России.

Однако позднее выяснилось, что эти меры привели к острому дефициту канцелярских служащих в уездах и губерниях, что вынудило правительство предоставить государственным учреждениям право самостоятельно определять долю лиц из податных сословий. В конечном счете указом от 3 декабря 1808 г. система квот для представителей недворянского происхождения была отменена¹⁴⁶.

¹⁴³ *Большакова О.В.* Власть и политика в России XIX — начала XX века: американская историография. ИНИОН РАН. М. С. 123.

¹⁴⁴ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 1а. ч. 2. Л. 1—2.

¹⁴⁵ *Трояновский К.В.* Политика Российской империи в отношении беспоместной шляхты западных губерний. 1795 -1870 гг. СПб., 2018, С. 79.

¹⁴⁶ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1, Д. 1а. ч. 2. Л. 20.

Отсутствие единой системы управления в государственном аппарате, обусловленное незавершенностью министерской реформы, привело к тому, что руководители ведомств были вынуждены самостоятельно разрабатывать регламенты организации службы в подконтрольных им учреждениях. Министр внутренних дел В. П. Кочубей в своих отчетах подчеркивал, что в сложившихся условиях ему посчастливилось заручиться поддержкой М.М. Сперанского. По словам В.П. Кочубея, именно М.М. Сперанский разработал все проекты постановлений для Министерства внутренних дел, благодаря чему ведомство обрело стройную организацию. В отчетах министра внутренних дел, представленных на имя императора, содержались разработанные М.М. Сперанским замыслы по реорганизации государственного аппарата. Эти предложения получили одобрение Александра I, который находясь под впечатлением от представленных проектов, поручил М.М. Сперанскому продолжить реформирование государственного управления.

В замыслах М.М. Сперанского по переустройству гражданской службы важное место занимало предложение о введении образовательного ценза. В 1808 г. он подал Александру I проект об улучшении народного воспитания¹⁴⁷, в котором обратил внимание на то, что погоня за чинами, которые реально определяют должности и выгоды от них, препятствует просвещению молодых людей. В связи с этим М.М. Сперанский предложил соотнести продвижение по лестнице чинов с уровнем образования. Кроме того, в проекте содержалось более радикальное предложение вернуться к первоначальному правилу, когда чин был ничем иным, как обозначением конкретной занимаемой должности. Такая мера, по его мнению, должна была сократить приток служащих из недворянских сословий, стремившихся к приобретению дворянских прав, что способствовало возникновению проблемы несоответствия чинов и должностей в государственном аппарате.

¹⁴⁷ *Сперанский М.М.* Об усовершенствовании общего народного воспитания / М. М. Сперанский // Русская старина. 1907. № 12. С. 730—735.

В итоге 6 августа 1809 г. был издан императорский указ об обязательных экзаменах при производстве в чины коллежского асессора (VIII класс Табели о рангах) и статского советника (V класс). Претенденты на эти чины должны были либо представить свидетельство об окончании одного из российских университетов, либо сдать экзамены по установленной программе, которая включала большое количество предметов. Как известно, введение образовательного ценза встретило сопротивление со стороны высших чиновников и некоторых лидеров общественного мнения¹⁴⁸. В частности, министры жаловались на возникшую нехватку кадров, а историограф Н.М. Карамзин критиковал программу экзаменов. По образному замечанию Л.Ф. Писарьковой, для многих чиновников этот указ готовил участь вечных титулярных советников¹⁴⁹. Имели место и случаи коррупции, когда, например, чиновники покупали свидетельства о сдаче экзаменов.

В результате стали допускаться исключения из принятого положения для некоторых чиновников и, таким образом, указ об образовательном цензе, формально действовавший до 1834 г., не был реализован полностью. Тем не менее, он все-таки оказал определенное влияние на увеличение числа образованных чиновников¹⁵⁰.

Несмотря на неудачу с указом 1809 г., вызвавшим недовольство высшего чиновничества, М.М. Сперанский, заручившись поддержкой императора, продолжил курс по реформированию государственного устройства. В 1811 г. был принят манифест об «Общем учреждении министерств», который завершил министерскую реформу, начатую ранее.

Этот документ способствовал введению единообразия в деятельность правительственных ведомств, которые были разделены по уровням — от

¹⁴⁸ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 1а. ч. 2. Л. 25.

¹⁴⁹ Писарькова Л.Ф. Российский чиновник на службе в конце XVIII — первой половине XIX века // Человек. 1995. № 3. С.125.

¹⁵⁰ Феребов А.Н. Развитие норм указа 6 августа 1809 г. в ходе его реализации в первой трети XIX в. // Российская история – 2018. Выпуск 6. С. 103—120. [Электронный ресурс]. URL: <https://russian-history.ru/S086956870002293-3-1> (дата обращения: 29.10.2024).

департаментов к отделениям и далее к столам. При комплектовании департаментов правительство столкнулось с острой нехваткой канцелярских служащих. В результате в 1811 г. было принято решение о смягчении требований для представителей податных сословий при назначении на службу в Сенат и департаменты министерств¹⁵¹. Кроме того, лица, уволенные из мещанских и купеческих обществ, получили право поступать на гражданскую службу¹⁵². Таким образом, правительственные меры, принятые в период с 1801 по 1811 гг. по ограничению доступа лиц недворянского происхождения к государственной службе, оказались неэффективными.

31 января 1812 г. по указанию Александра I был создан первый Комитет, призванный разработать проект общих правил гражданской службы для всех ведомств¹⁵³. На основании сохранившихся немногочисленных источников известны лишь некоторые участники временного учреждения, среди которых был министр народного просвещения А.К. Разумовский, министр юстиции И.И. Дмитриев, министр внутренних дел О.П. Козодавлев и государственный контролер Б.Б. Кампенгаузен. Однако сведения о том, кто занимал пост председателя, отсутствуют¹⁵⁴. На заседаниях Комитета обсуждалась проблема несоответствия чинов и должностей, и впервые была озвучена идея о возможной полной ликвидации гражданских чинов. Это предложение станет предметом обсуждения многих временных учреждений на протяжении всего XIX—нач. XX вв.

В качестве альтернативы существующим чинам были предложены новые принципы гражданской службы, которые предусматривали ликвидацию чинов и перенос преимуществ, ранее закреплённых за ними, на должности¹⁵⁵. В условиях Отечественной войны работа над проектом была приостановлена, и только к 1814

¹⁵¹ Эйхельман О.О. Обзор центральных и местных учреждений управления в России и Устава о службе по определению от правительства. С. 76.

¹⁵² РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 1а. ч. 2. Л. 20.

¹⁵³ Там же. Д. 13а. Л. 12.

¹⁵⁴ Шепелев Л.Е. Чиновный мир России. XVIII — начало XX вв. ... С. 167.

¹⁵⁵ Там же. С. 168.

г. он был завершен¹⁵⁶. Однако в нем уже не было предложения о полной ликвидации чинов из-за несогласия ряда министров¹⁵⁷. Борьба мнений в Комитете при рассмотрении данного вопроса ярко отражена в записках государственного контролера Б.Б. Кампенгаузена и министра юстиции Д.П. Трощинского.

По мнению Б.Б. Кампенгаузена, чины лишились своей первоначальной значимости, поскольку к началу XIX в. связь между чином и должностью была утрачена. В своей записке Б.Б. Кампенгаузен подчеркивал, что несоответствие должности и чина способствовало упадку ценности последних и приводило к росту злоупотреблений со стороны служащих. В результате благодаря выслуге лет, чиновники, занимающие низшие должности, независимо от своих способностей, получали возможность достигать чинов VIII класса, которые предоставляли право на получение дворянства. По этой причине Б.Б. Кампенгаузен предложил разработать правила, при которых чин должен присваиваться только при назначении на соответствующую должность, не производить в чины отдельно от повышения в должности¹⁵⁸.

Среди сторонников сохранения чинов был министр юстиции Д.П. Трощинский. В своей записке, поданной в Комитет, он утверждал, что чины остаются мощным инструментом для удержания дворян на государственных должностях, а также способствуют привлечению образованных лиц на службу. Д.П. Трощинский предлагал сохранить тот порядок чинопроизводства, который был установлен указом 1801 г.¹⁵⁹.

В конечном итоге Комитет подготовил проект положения об экзаменах при производстве в чины, который вместе с двумя вышеназванными записками был передан в 1814 г. в Департамент законов Государственного совета, а тот, в свою очередь, отправил документы в совет Комиссии по составлению законов. Перед советом, который возглавлял князь П.В. Лопухин, была поставлена задача

¹⁵⁶ Шепелев Л. Е. Аппарат власти в России. Эпоха Александра I и Николая I. СПб.: Искусство, 2007. С. 54.

¹⁵⁷ Шепелев Л.Е. Чиновный мир России. XVIII — начало XX вв. ... С. 168.

¹⁵⁸ Там же. С. 168—169.

¹⁵⁹ Там же. С. 170—171.

подготовить общий закон о чиновничестве в виде «Устава о службе гражданской»¹⁶⁰.

Рассмотрение проекта Устава продолжалось длительное время, и только к 1820 г. он был представлен в Государственный совет. В основу проекта Устава были положены идеи записки Кампенгаузена: чины соединить с должностями (упразднить «титулы без места»), производство на более высокий чин разрешать только при повышении на соответствующую должность; заменить награждение чинами за выслугу лет денежными вознаграждениями; заменить названия чинов названиями должностей. Принятие такого проекта Устава могло бы привести к полной отмене чинов, но оно постоянно откладывалось вследствие затянувшихся дискуссий среди руководителей ведомств¹⁶¹. Только после личного вмешательства Александра I в декабре 1824 г. проект был передан на рассмотрение в специально созданный в Государственном совете особый Комитет под председательством министра финансов Е.Ф. Канкрин¹⁶². Члены Комитета, под влиянием председателя, отклонили проект. Е.Ф. Канкрин аргументировал такое решение тем, что ликвидация гражданских чинов могла привести к разрушению основ государственной службы, заложенных в Табели о рангах¹⁶³.

С приходом к власти Николая I правительство вновь сосредоточило свое внимание на вопросах гражданской службы. Интерес императора к чиновничеству был обусловлен прежде всего обстоятельствами его прихода к власти – необходимостью срочного наведения порядка в государственном управлении, слабость которого явно обнаружилась в страшные для монархии декабрьские дни 1825 г.¹⁶⁴.

Стремясь к четкому разделению функций между Государственным советом, Сенатом и Комитетом Министров, а также к установлению большей

¹⁶⁰ Там же. С. 168.

¹⁶¹ РГИА. Ф. 1200 Оп. 1 Д. 13а. Л. 15.

¹⁶² Там же. Л. 18.

¹⁶³ Шепелев Л.Е. Чиновный мир России. XVIII–начало XX в. ... С. 169.

¹⁶⁴ Андреева Т.В. Власть и реформы в России в первой половине XIX в.: отечественная историография конца XX–начала XXI в. //Петербургский исторический журнал, 2014. №2. С. 205–206.

согласованности в действиях гражданской службы, 6 декабря 1826 г. Николай I распорядился создать Особый секретный Комитет под председательством графа В.П. Кочубея. В это же время из ссылки возвращается М.М. Сперанский, которому было поручено возглавить II отделение императорской канцелярии с целью реформирования государственного аппарата¹⁶⁵. В секретный Комитет 1826 г. входили министр финансов Е.Ф. Канкрин, члены Государственного совета П. А. Толстой и И.В. Васильчиков, министр духовных дел и народного просвещения А.Н. Голицын, начальник Главного штаба И.И. Дибич и председатель II отделения императорской канцелярии М.М. Сперанский¹⁶⁶.

В распоряжение Комитета поступил проект Устава о службе гражданской, разработанный в годы правления Александра I. После детального рассмотрения этого проекта было принято решение использовать его в качестве основы для дальнейшей разработки устава, который должен был регламентировать организацию гражданской службы. В пояснительной записке графа В.П. Кочубея отмечалось, что в условиях возрастающего спроса государства на кадры низшего звена правительство не могло на длительный период ограничивать допуск к службе лиц податных сословий, поскольку они составляли значительную часть канцелярского аппарата. В результате данной категории служащих, фактически выполнявших функции писарей, удалось добиться получения дворянских прав через выслугу чинов, что привело к массовым несоответствиям между чином и фактически занимаемой должностью¹⁶⁷. Таким образом, подчеркивал В.П. Кочубей, гражданские чины перестали отражать их реальную профессиональную квалификацию на государственной службе.

В 1826 г. М.М. Сперанский представил на рассмотрение Комитета проект Устава о службе гражданской, основным постулатом которого стала ликвидация чинов с заменой их на иерархию должностей¹⁶⁸. Все преимущества, ранее

¹⁶⁵ Кодан С.В. Сословное законодательство в политике российской верховной власти (1800-1850-е гг.) // Юридические исследования. 2012. № 2. С. 122.

¹⁶⁶ Журналы Комитета, учрежденного Высочайшим рескриптом 6 декабря 1826 года. // Сборник РИО. 1891. Т. 74. С. 28—29.

¹⁶⁷ Там же. С. 30—31.

¹⁶⁸ Корф М. А. Жизнь графа Сперанского. Т. 2. СПб. С. 299—300.

связанные с чинами, предлагалось перенести на ранги, соответствующие должностям¹⁶⁹. М.М. Сперанский предложил разделить все гражданские должности на три степени, каждая из которых включала бы четыре класса, тем самым образуя систему из двенадцати рангов¹⁷⁰. Согласно новой классификации, ранги должны были именоваться, например, как «чиновник II класса I степени»¹⁷¹. В целях частичного возмещения ущерба, вызванного отменой чинов, Николай I распорядился предусмотреть денежные выплаты для государственных служащих. Привилегия получения дворянства стала бы доступна только при получении должностей VII класса. Взамен чиновники низшего звена могли претендовать на сословные звания, такие как «гражданин», «именитый российский гражданин» (по предложению Николая I) и «потомственный гражданин»¹⁷².

Предусматривалось также, что при переходе чиновников из одного гражданского ведомства в другое их продвижение по службе могло происходить не более чем на одну степень выше ранга. В этом отношении, В.П. Кочубей подчеркивал, что новые порядки гражданской службы, основанные на иерархии должностей, должны «присвоить каждому служащему лицу приличное уважение и верную надежду повышения по мере заслуг в его звании и дать другое и лучшее направление похвальному исканию чести, поставить ее в деле, а не в названии».¹⁷³

Особое внимание М.М. Сперанский уделял условиям замещения гражданских должностей для лиц с высшим образованием¹⁷⁴. Согласно проекту устава, лица, достигшие ученых степеней кандидата, магистра или доктора наук, имели право замещать «асессорские места» без прохождения вступительных испытаний. Кроме того, доктора наук могли претендовать на эти места с выслугой в два года, магистры — через три года, а кандидаты — через четыре года

¹⁶⁹ Там же. С. 170—171.

¹⁷⁰ В XIX в. число чинов равнялось не 14, а 12. Чины XIII и XI классов — сенаторского секретаря и корабельного секретаря, хотя юридически не были уничтожены, но в гражданских ведомствах никому не жаловались.

¹⁷¹ *Шепелев Л.Е.* Чиновный мир России. XVIII — начало XX вв. ... С. 170.

¹⁷² Там же. С. 170—171.

¹⁷³ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 13а. Л. 75—76.

¹⁷⁴ *Корф М.А.* Указ. соч. С. 319—320.

службы¹⁷⁵. Наряду с этим, проект предусматривал обязательную предварительную службу в губерниях и уездах¹⁷⁶.

Реакция высшего чиновничества на проект Устава о службе гражданской нашла свое отражение в двух всеподданнейших записках – академика А.К. Шторха и графа А.Ф. Ланжерона¹⁷⁷.

Андрей Карлович Шторх, российский экономист и историк, подчеркивал, что чиновники не имели столь неразрывных связей с гражданскими чинами, как утверждали многие государственные деятели. Он писал: «выражение «чиновничества», под которым разумеется столь нежелательные вообще проявления крайнего бюрократизма, хотя и происходит от слова «чин», но, в сущности, не составляет понятия, безусловно с ним связанного. Все служащие в правительственных учреждениях гражданского ведомства называются у нас чиновниками. В числе их есть и хорошие и дурные, а так как в огромной массе чиновников, особенно на низших должностях, преобладали, в данное еще время, люди невоспитанные, иногда мало добросовестные и относившиеся к своим обязанностям преимущественно с формальной стороны, то и принято было означать совокупность всех этих отрицательных качеств одним общим названием «чиновничества»»¹⁷⁸.

А.К. Шторх полагал, что сохранение чинов противоречило как интересам правительства, так и общественному мнению. Он подчеркивал важность установления нового порядка прохождения службы, который бы исключал массовые злоупотребления чинами и способствовал снижению уровня общественной критики в адрес чиновничества. Кроме того, академик утверждал, что формирование «достойного образа» чиновника в общественном сознании зависит во многом от грамотного подхода к «образовательным и практическим

¹⁷⁵ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 13а. Л. 27—28.

¹⁷⁶ *Сперанский М.М.* Обзорение исторических сведений о своде законов: Составлено из актов, хранящихся во II Отделении Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 2-е изд. СПб.: В Типографии II Отделения Собственной е.и.в. канцелярии, 1837. С.95.

¹⁷⁷ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1 Д. 13 б. Л. 47.

¹⁷⁸ Там же. Л. 54—55.

навыкам» государственных служащих, что, по его мнению, было учтено М.М. Сперанским¹⁷⁹.

В другой записке, принадлежащей графу Александру Фёдоровичу Ланжерону, продолжались рассуждения о причинах упадка гражданской службы и возможных путях его преодоления¹⁸⁰. По мнению А.Ф. Ланжерона, многочисленные отступления от установленных норм соотношения чинов и должностей привели к необходимости пересмотреть многие фундаментальные принципы гражданской службы. Он подчеркивал, что «Комитет пришел к заключению упразднить чины... Побудительным мотивом к принятию меры, кроме чрезвычайного в последнее время расточения чинов и несоответствия их в большинстве случаев занимаемым должностям, приводилось то, что чины привлекают на службу многих лиц, которые были бы несравненно полезнее на иных поприщах деятельности»¹⁸¹. По мнению А.Ф. Ланжерона, решение об отмене чинов стало необходимым вследствие многочисленных злоупотреблений, связанных с чинами, как в центральных государственных учреждениях, так и на уровне провинциальной администрации.

Согласно журналам заседаний, проект Устава о службе гражданской был полностью одобрен членами Комитета. Однако власти отказались от идеи уничтожения чинов, ощутив давление и недовольство со стороны высших слоёв чиновничества, которые восприняли предлагаемую реформу как угрозу своим привилегиям и социальному положению. К императору, в частности, обратился его брат, великий князь Константин Павлович, с просьбой не торопиться в решении этого вопроса.¹⁸² В конечном итоге, идея ликвидации чинов была полностью исключена из проекта, что привело к его значительной переработке. Итоговая, более консервативная редакция Устава о службе гражданской была опубликована в 1832 г. Манифестом от 31 января 1833 г. Устав был включён в Свод законов Российской империи, который вступил в силу как действующий

¹⁷⁹ Там же. Л. 56.

¹⁸⁰ Там же. Л. 61—62.

¹⁸¹ Там же. Л. 63—64.

¹⁸² Там же. Д. 13а. Л. 99.

источник права с 1 января 1835 г. Все тома Свода были переизданы в 1842 и 1857 гг.¹⁸³.

Важнейшей составляющей Устава о службе гражданской стало введение новых условий выслуги лет, основанных исключительно на уровне образования служащих.¹⁸⁴ Для выпускников высших учебных заведений были предусмотрены сокращённые сроки выслуги, что подчеркивало их преимущества в карьерном продвижении¹⁸⁵. Все служащие делились на три разряда в зависимости от уровня образования: с высшим, средним и начальным. Производство в чины осуществлялось на основе выслуги лет, которая варьировалась от 3 до 8 лет в зависимости от образовательного уровня чиновника. В результате присвоение чинов VIII класса, дарующее право на принадлежность к дворянскому сословию, было значительно ограничено за счет увеличения сроков выслуги. В то же время производство в чины V класса и выше допускалось по особому указу императора¹⁸⁶. В результате образовательный ценз стал основным инструментом воздействия правительства на проблему злоупотреблений чинами.

После принятия Устава о службе гражданской М.М. Сперанский, действуя по поручению императора, продолжил реализацию реформ государственной службы. В 1834 г. было принято Положение о порядке производства в чины, которое устанавливало два типа выслуги лет – общую и за особые заслуги перед государством. Впервые были установлены сроки выслуги лет для назначения в высшие чины. Для получения чинов VIII класса, которые предоставляли потомственное дворянство, требовалось строгое соответствие чина и занимаемой должности. Однако для служащих с высшим образованием допускалось несоответствие в пределах одного класса.

¹⁸³ *Ерошкин Н. П.* Крепостническое самодержавие и его политические институты (первая половина XIX века). С. 153.

¹⁸⁴ Свод законов Российской империи. Свод учреждений государственных и губернских, Т. III. Устав о службе гражданской. СПб., 1857. Глава 1. С. 53. [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&empire=1&collection=0&volume=100004&pg=53&contentname&sort=1> (дата обращения: 29.10.2024).

¹⁸⁵ Положение 1844 г. ограничивало права лиц, не имеющих образования, устанавливая, что такие служащие могли получить первый чин лишь после выслуги от 4 до 12 лет.

¹⁸⁶ Там же.

В принятом «Положении о порядке производства в чины по гражданской службе» окончательно отменялась практика экзамена на чин, за исключением должностей XIV класса, для которых экзамен сохранялся. Государственные служащие были классифицированы на три разряда, основываясь на уровне их образования, и для каждого из разрядов предусматривались минимальные сроки службы, необходимые для повышения в чине. Лица с высшим образованием, как правило, имели возможность для более быстрого продвижения по службе¹⁸⁷.

Однако в период с 1856 по 1901 гг. действие данного положения было приостановлено, и для всех категорий служащих был утвержден единый срок службы, требуемый для повышения в чине¹⁸⁸.

Несмотря на сохранявшиеся колебания в отношении обязательности высшего образования для служащих, царское правительство активно поддерживало привлечение в гражданскую службу лиц, завершивших университетское обучение. В соответствии с положением Устава о службе гражданской, выпускники университетов получали право претендовать на должности, относящиеся к XII–VIII классам.

При этом чиновники пользовались значительными гарантиями – приобретённые ими за время службы классные чины не могли быть конфискованы. По достижении 35-летнего стажа служащие выходили на пенсию; кроме того, чиновники с меньшим стажем, но не менее 25 лет, получали 50% положенного пенсионного оклада. В случае смерти чиновника его вдова, если не имела детей, наследовала половину пенсии, а для несовершеннолетних детей полагались дополнительные пособия¹⁸⁹. В 1835 г. вступил в силу Университетский устав, который устанавливал новые преимущества для лиц с высшим образованием. Наличие ученых степеней давало возможность претендовать на определенные чины: докторам присваивался чин VIII класса, магистрам — IX

¹⁸⁷ См. Таблицу 1 (Приложение 1).

¹⁸⁸ Зайончковский П.А. Указ. соч. С. 33—39, 53.

¹⁸⁹ Архипова Т.Г., Румянцева М.Ф., Сенин А.С. Указ. соч. С. 119—127.

класса, а кандидатам — Х. Кроме того, для этой категории служащих сроки выслуги лет на получение высших чинов были существенно сокращены¹⁹⁰.

С 1846 г. на фоне возникшего дефицита кадров низшего звена, правительство стало внедрять новую практику приема лиц на государственную службу. Эта практика предусматривала введение вольного найма для замещения низших должностей, что дало возможность правительству назначать сотрудников на эти позиции на основании временного договора. Данная категория служащих не могла претендовать на получение чинов и фактически не входила в систему государственного аппарата. Однако эта практика вызывала недовольство чиновничества, поскольку применялась в том числе для замещения должностей среднего звена¹⁹¹.

По поручению императора министр юстиции граф В.Н. Панин в ноябре 1846 г. подготовил соответствующую докладную записку. В ней он подчеркивал необходимость не только разграничения гражданской службы на классную службу и службу по найму, но и полного пересмотра всех законодательных актов, регламентирующих гражданскую службу¹⁹².

В том же году по указу императора, при I отделении Собственной е.и.в. канцелярии был учреждён Комитет по пересмотру Устава о гражданской службе¹⁹³. Комитет возглавил статс-секретарь А.С. Танеев, впоследствии руководство было передано генерал-адъютанту Н.Н. Анненкову. В сохранившихся документах отсутствуют имена всех деятелей Комитета, однако известно, что в его состав входили обер-прокурор Святейшего синода Н.А. Протасов, министр финансов Ф.П. Вронченко и член Государственного совета, историк М.А. Корф.¹⁹⁴

Комитету было поручено разделить гражданскую службу на классную и службу по найму.¹⁹⁵ Однако в ходе обсуждения вновь возникли предложения о

¹⁹⁰ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 13 в. Л.5—6.

¹⁹¹ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1 Д. 13 б. Л. 56.

¹⁹² РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 13 в. Л.7.

¹⁹³ Там же. Л.6.

¹⁹⁴ Там же. Л. 8.

¹⁹⁵ Там же. Л. 9—10.

полной отмене чинов и переносе всех связанных с ними преимуществ на должности. Можно предположить, что высшее чиновничество было обеспокоено тем, что практика вольного найма, заимствованная из коммерческих структур, позволяла правительству эффективно решать проблему нехватки кадров на низших должностях. В результате данная практика, будучи успешной, могла бы охватить найм служащих среднего и высшего звена, что в долгосрочной перспективе угрожало утратой привилегий, закрепленных за чинами. В этих условиях предложение о ликвидации чинов в пользу должностей рассматривалось как своевременная мера для сохранения материальных и статусных преимуществ.

В ходе бурных дискуссий Комитет в очередной раз пришёл к выводу, что чины не отражали реальных заслуг лиц, состоящих на службе, и, главное, не определяли ни служебного, ни иерархического положения. В отчёте отмечалось, что «Комитет не мог оставить без внимания, что в обществе, и притом в наиболее просвещенных слоях его, не редко слышатся отзывы, несочувствующие чинам...полагают, что чины способствуют укоренению у нас так называемого «чиновничества», являющегося зловредным в управлении тормозом для всех благих начинаний»¹⁹⁶.

Члены Комитета признавали целесообразным соединить классы с должностями, причем все преимущества, сопряженные с чинами, переносились на должности. Кроме того, было предложено отменить выслугу лет, обосновывая это следующим образом: «Не подлежит сомнению, что последствием такой постановки чинопроизводства, явно несправедливой, является, с одной стороны, расточение чинов, а с другой – умаление достоинства этой награды ... поэтому надлежит отказаться от рассматриваемого способа чиноповышения»¹⁹⁷.

При обсуждении вопроса о праве приобретения дворянства было выдвинуто предложение связать его с присвоением должностей VI класса. Однако

¹⁹⁶ Там же. Л. 13—14.

¹⁹⁷ Там же. Л. 14—15.

большинство членов Комитета высказалось против, что вынудило признать этот вопрос «неудобным» и прекратить его рассмотрение¹⁹⁸.

Члены Комитета пришли к выводу, что ужесточение образовательного ценза для ограничения доступа к гражданской службе должно существенно повысить ее престиж¹⁹⁹. При этом подчеркивалось, что уровень образования служащих по-прежнему оставался низким.²⁰⁰ В провинциях удельный вес лиц с высшим образованием составлял 6,6 %, со средним — 12,9 %, с низшим — 13,2 %, а с домашним образованием — 67,3 %²⁰¹. Было выдвинуто предложение о сохранении права замещения канцелярских должностей только для лиц, имеющих как минимум среднее образование. В пояснительной записке отмечалось, что «по мнению Комитета, очень желательно было бы замещать эти должности людьми, получившими образование, по возможности, законченное, т.е. прошедшими полный курс если не высших, то средних учебных заведений»²⁰².

Комитет уделял особое внимание предложениям о разделении гражданской службы на классную и неклассную. В отчете подчеркивалось, что «должности должны замещаться с соблюдением установленных правил и порядка, при чем только состоящие в должностях пользуются сопряженными с ними правами и преимуществами, лица же, на коих возлагается временное исполнение должностей, пользуются лишь теми правами, которые им предоставляются особыми постановлениями». Дальнейшие рассуждения по этому вопросу не сохранились. Отдельно рассматривались предложения о сохранении прав служащих при увольнении и дополнения к закону о наказаниях, принятый годом ранее в 1845 г.²⁰³

¹⁹⁸ Там же. Л. 19.

¹⁹⁹ Там же. Л. 25—26.

²⁰⁰ Рудник С.Н. Великие реформы в России 1860–1870 годов: Эпоха и люди. Монография. СПб., изд. РГГМУ, 2013. С.103—104.

²⁰¹ Плех О.А. Состав чиновничества Олонецкой губернии в первой половине XIX века // Ученые записки Петрозаводского государственного университета. 2020. Т. 42. № 2. С.63.

²⁰² РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 13 в. Л. 26—27.

²⁰³ Там же. Л. 44.

Деятельность Комитета вызвала беспокойство в среде высшей бюрократии. В 1847 г. министр народного просвещения С.С. Уваров направил две записки императору Николаю I, выступая за сохранение гражданских чинов²⁰⁴. В своих рассуждениях он подчеркивал, что «...Россия смотрит на Табель о рангах не как на игрушку мелкого ребяческого тщеславия, а как на залог одного из важнейших своих начал в быту народном; с другой стороны – Правительство держит в своих руках орудие ..., по силе которого к политическому смыслу самодержавия прибавляется еще и нравственное достоинство»²⁰⁵.

По мнению С.С. Уварова, реформа гражданского чиновничества возможна по двум сценариям – полное упразднение чинов или установление различных цензов для их получения. Однако каждая из этих мер могла бы значительно подорвать привлекательность гражданской службы, так как многие квалифицированные служащие могли перейти в сферу коммерческого найма. С.С. Уваров подчеркивал, что «может быть на первый случай останется привычка посвятить несколько лет службе, но... когда при малом числе мест встретиться безнадежность получить выгодное для честолюбивца назначение... тогда едва ли молодой человек решится долго оставаться в таком сомнительном служебном положении».²⁰⁶ Как считал С.С. Уваров, увеличение денежного жалованья для служащих при отмене чинов не могло компенсировать им тех привилегий, которыми они обладали ранее. Он подчеркивал, что попытки их упразднения являются необдуманной и опасной мечтой молодого поколения чиновников. Соображения С.С. Уварова поколебали намерения Николая I. Практическим результатом этих записок стало то, что проект нового Устава о службе гражданской, подготовленный к 1850 г., не был принят, а в 1856 г. Комитет был распущен²⁰⁷.

По словам В.О. Ключевского, эпоха правления Александра I и Николая I ознаменовалась расцветом бюрократии. Действительно, за 60 лет – с 1796 по 1857

²⁰⁴ Там же. Л. 46.

²⁰⁵ Цит. по: *Шепелев Л.Е.* Чиновный мир России. XVIII — начало XX вв. ... С. 181—182.

²⁰⁶ Там же. С. 181—182.

²⁰⁷ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 13 в. Л. 104.

гг. 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 раза²⁰⁸. Кроме того, значительно возрос объём нормативно-правовых актов, регулирующих гражданскую службу – за сто лет с 1700 по 1800 гг. издано 158 актов, с 1800 по 1825 гг. их количество возросло до 363, а в период с 1825 по 1831 гг. было принято уже 332 новых закона²⁰⁹. Эти процессы свидетельствуют о стремлении государства к усилению административного аппарата, поскольку в условиях абсолютизма бюрократия превращалась в основной инструмент управления. Однако расширение чиновничьего аппарата и нормативно-правовой базы не сопровождалось столь же эффективным совершенствованием системы государственной службы.

Таким образом, можно заключить, что с начала XIX в. правительство взяло курс на реформирование системы гражданской службы в рамках более широких процессов модернизации государственного управления. Несмотря на осознание необходимости пересмотра устаревших принципов Табели о рангах, реформаторские инициативы носили фрагментарный и непоследовательный характер. В результате сочетание мер по укреплению привилегированного положения дворянства и частичного допуска выходцев из податных сословий в низшие и средние чиновничьи должности свидетельствовало об отсутствии единой программы преобразований.

Радикальные предложения, выдвигавшиеся временными правительственными учреждениями, включая идею полной отмены чинов в пользу должностей, не получили поддержки в высших кругах власти, поскольку противоречили интересам бюрократической элиты. В результате реформирование свелось к точечным корректировкам, не затронувшим фундаментальные принципы организации государственной службы. Тем не менее, к середине XIX в.

²⁰⁸ Зайончковский П.А. Указ. соч. С. 68—70.

²⁰⁹ Брезицкая Л.А. Институционализация гражданской службы в России (первая половина XIX в.) / Л.А. Брезицкая // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2006. № 13. Вып. 8, Т. 2. С. 27.

в правящих кругах укрепилось понимание необходимости выработки более целостной и последовательной политики в данной сфере, что предопределило дальнейшие попытки совершенствования механизмов гражданской службы.

Глава 2. Состояние гражданского чиновничества и деятельность временных правительственных учреждений в 1850—1880-х гг.

§1. Меры правительства по улучшению гражданского чиновничества в годы правления Александра II

В 1856 г., в период правления императора Александра II, были задокументированы случаи назначения на губернаторские должности лиц, не обладавших требуемым чином и уровнем образования. В центральных ведомствах впервые были официально зафиксированы отступления от установленного порядка присвоения чинов, вплоть до VIII класса, предоставлявшего право на приобретение дворянского статуса. Анализ правительственных отчетов свидетельствует о нарастании этой тенденции, которая со временем охватила всё большее число центральных учреждений. Подобные нарушения наблюдались в Министерстве императорского двора, Главном управлении уделов, Государственном банке, таможенном ведомстве, почтовом и полицейском управлениях и ряде других структур. Масштабность этих отклонений, особенно в центральных органах власти, вызвала реакцию со стороны государственного аппарата.

9 декабря 1856 г. был принят закон «*О сроках производства в чины по службе гражданской*»²¹⁰, который вводил новые правила чиновничества, оставшиеся в целом неизменными на протяжении всего пореформенного периода. В соответствии с его положениями, выпускники высших учебных заведений получали первоначальный чин в соответствии с присвоенной им ученой степенью или аттестатом. Дальнейшее служебное продвижение осуществлялось строго по выслуге лет, вне зависимости от социального происхождения, но с учетом образования. Для служащих XIV–IX классов срок выслуги, необходимый для получения следующего чина, был установлен в три года, для VIII–VI классов – в четыре года. Лица, не имевшие по образованию права на классный чин, как и

²¹⁰ ПСЗ. Собрание 2-е. Т.31. №31237. С. 1053.

раньше, не могли претендовать на них и принимались на службу канцелярские должности.

В том же году Александр II инициировал создание Особого совещательного собрания под председательством графа Д.Н. Блудова²¹¹. В ходе обсуждений большинство членов собрания выразили обеспокоенность распространённой практикой злоупотребления чинами, которая способствовала привлечению в государственный аппарат лиц, не обладавших необходимыми профессиональными качествами²¹². Единогласно признавалось, что практика производства в чины, отдельно от должностей, должна быть полностью ликвидирована. В качестве компенсирующей меры была выдвинута инициатива поэтапного повышения окладов государственных служащих, что позволило бы обеспечить им достойный уровень материального обеспечения после отказа от прежней системы, основанной на чинах²¹³. Впервые был поставлен вопрос о взаимосвязи реформы гражданской службы с необходимостью повышения эффективности системы государственного управления и совершенствования делопроизводства²¹⁴.

В условиях острого дефицита квалифицированных кандидатов для замещения канцелярских должностей правительство в 1857 г. издало постановление, допускавшее назначение на эти позиции лиц практически вне зависимости от их чина и уровня образования²¹⁵. Однако вскоре в правительственных кругах стало очевидно, что всестороннее реформирование системы гражданского чиновничества потребует значительных финансовых затрат, в первую очередь связанных с необходимостью повышения окладов государственных служащих²¹⁶. Это обстоятельство привело к постепенному ослаблению интереса к данной проблеме, что в конечном итоге обусловило

²¹¹ Шепелев Л.Е. Указ. соч. С. 178—179.

²¹² РГИА. Ф. 1200 Оп. 1. Д. 13 а. Л.56.

²¹³ Там же. Л. 60—61.

²¹⁴ Шепелев Л.Е. Чиновный мир России. XVIII—начало XX в. ... С. 179.

²¹⁵ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 13 а. Л. 68.

²¹⁶ Ружицкая И.В. Просвещенная бюрократия. 1800—1860-е гг. М.: Издательство Института российской истории РАН, 2009. С.146.

приостановку деятельности Особого совещательного собрания в том же году и оставило его проект незавершённым²¹⁷.

В пореформенный период бюрократический аппарат продолжил развиваться в той же социальной динамике, что и в первой половине XIX в. – дворянское сословие прочно удерживало господствующие позиции в высшем звене государственного аппарата, тогда как низшие и средние уровни пополнялись преимущественно выходцами из разночинной среды. Вместе с тем после отмены крепостного права, доходы поместного дворянства стали значительно сокращаться и это привело к тому, что определенная их часть оказалась разорена. Вследствие этого, с конца 60-х—нач. 70-х гг., обедневшая часть дворянства стала наиболее активно пополнять бюрократический аппарат, занимая не только классные, но иногда и канцелярские должности. Для многих из них государственное жалование стало основным источником дохода, что привело к увеличению числа претендентов на гражданскую службу, не обладавших достаточной профессиональной подготовкой. Кроме того, изменилось отношение к государственной службе и со стороны более состоятельных дворян, которые, стремясь улучшить финансовое положение, также пытались найти в государственной службе новые возможности для укрепления своего материального статуса. Как указывал Ю.Б. Соловьев, в пореформенный период произошло значительное сокращение удельного веса поместных дворян среди высокопоставленного чиновничества – с 81 % в 1850-е гг. до 38,4 % к началу XX в.²¹⁸. Иначе говоря, к концу XIX в. большинство высокопоставленных чиновников уже не обладало существенными земельными угодьями и, следовательно, основную часть доходов получало именно от государственной службы.

В правительственных кругах сложилось понимание, что развитие торговли, промышленности и, в более широком смысле, производительных сил страны напрямую зависит от предпринимательской инициативы, притока капитала и эффективного проведения финансово-экономической политики. В результате рост

²¹⁷ Шепелев Л.Е. Указ. соч. С. 180.

²¹⁸ Соловьев Ю.Б. Самодержавие и дворянство в конце XIX века / АН СССР. Ин-т истории СССР. Ленингр. Л.: Наука. Ленингр. отделение, 1973. С. 288.

потребностей государственного аппарата в квалифицированных кадрах обусловил необходимость привлечения лиц с высшим и средним образованием для замещения должностей на различных уровнях. В связи с этим 3 июня 1871 г. были введены новые правила, устанавливающие порядок прохождения экзамена для получения первого классного чина. Программа испытаний соответствовала объему курса уездных училищ и приравненных к ним учебных заведений. Лица, не сумевшие успешно сдать экзамен, вне зависимости от их социального происхождения, могли претендовать лишь на должности канцелярских служащих, численность которых с начала 1860-х гг. значительно возросла²¹⁹.

Увеличение бюрократического аппарата вызвало обеспокоенность у ряда государственных деятелей, стремившихся вновь обратить внимание императора на необходимость реформирования системы чиновничества. В 1864 г. бывший главноуправляющий II отделения Собственной е.и.в. канцелярии граф М.А. Корф представил Александру II всеподданнейшую записку, в которой предлагал отменить присвоение классных чинов канцелярским служащим и заменить его присуждением звания «личного гражданина»²²⁰. В своем обращении М.А. Корф указывал на негативное влияние существующей системы, отмечая, что чины формируют в среде чиновников замкнутую касту, обособленную от общества, претендующую на особый статус и воспринимаемую населением как чуждую, а порой и враждебную силу. По его мнению, проблема заключалась в стремлении низших чиновников, преимущественно канцелярских служащих, к получению чинов, не соответствующих их положению. М.А. Корф утверждал, что отмена чиновничества для данной категории служащих и введение вместо него звания «личного гражданина» не нанесет ущерба государственным интересам, поскольку увеличение числа личных почетных граждан не создаст серьезных затруднений для правительства. Он отмечал: «Между тем звание это будет некоторой

²¹⁹ Корелин А.П. *Дворянство в пореформенной России 1861—1904 гг.* Состав, численность, корпоративная организация ... С. 92.

²²⁰ Там же. С. 93.

искусственной приманкой, но совершенно другого рода, чем производство в чины...»²²¹.

Однако Александр II, разочаровавшийся в перспективах реформирования гражданской службы после неудачи комиссии 1856 г., не проявил заинтересованности в возобновлении пересмотра Устава о службе гражданской. Кроме того, управленческие преобразования, последовавшие за польским восстанием 1863 г., привели к масштабному перераспределению кадров в западных губерниях, где значительное число чиновников русского происхождения было интегрировано в местные структуры управления²²². Их деятельность продолжала регулироваться нормами действующего Устава, что отвечало интересам правительства, поскольку устоявшиеся механизмы гражданского чиновничества обеспечивали стабильность системы. В итоге предложение М.А. Корфа было вынесено на рассмотрение Комитета Министров, где его отклонили. После этого вопрос об отмене гражданских чинов больше не поднимался на высшем уровне, поскольку император сосредоточил усилия на проведении земской и судебной реформ.

В ходе подготовки проекта судебной реформы правительство предприняло решительный шаг не к отмене чинов, а к переосмыслению их значения в пользу должностного статуса. Разрабатывая судебные уставы 1864 г., власти выдвинули в качестве ключевых требований к кандидатам не наличие чина, а стаж судебной практики и последовательность продвижения по должностной лестнице от низших к высшим. Это свидетельствовало о принципиальном отказе от системы чиновничества в пользу профессиональной квалификации. Лица, состоявшие на службе в судебных ведомствах, не производились в чины за выслугу лет, а их права и преимущества закреплялись исключительно по классам должностей (Суд. уст. ст. 236, 239, 241, 244)²²³. Согласно ст. 203, 206–208 судебных уставов, должности председателей, товарищей председателей и членов судебных мест

²²¹ Цит. по: Там же. С. 103.

²²² РГИА. Ф. 1200 Оп. 1. Д. 13 а. Л. 217.

²²³ Судебные уставы 20 ноября 1864 года. – [Б. м.: Б. и., 1864]. С.32. URL: <https://www.prlib.ru/item/372590> (дата обращения: 30.01.2025)

могли занимать только лица, проработавшие не менее трёх лет в низших судебных должностях, причём, помимо выслуги, требовалось строгое соблюдение последовательности карьерного роста²²⁴. Например, в ст. 210 указывалось, что на должности прокурорского надзора могли претендовать только лица с определённым стажем судебной практики: для товарища прокурора окружного суда он должен был составлять не менее 4 лет, для прокурора суда — 6 лет, для прокурора судебной палаты — 8 лет и т. д.²²⁵. Кандидаты на судебные должности должны были обладать исключительно юридическим образованием, полученным в высших учебных заведениях. В то же время уставы закрепляли право лиц, состоявших на судебной службе, получить гражданский чин при оставлении ими должности, например, при выходе на пенсию. В 1873 г. был издан закон, предусматривавший замену прежней пошлины за производство в чины сбором при увеличении жалования²²⁶. Принятие этого законодательного акта фактически означало косвенное признание правительством того, что получение чина, не связанное с повышением по службе, не давало чиновнику значительных материальных преимуществ.

Вместе с тем, согласно правительственным отчетам, установленные требования к кандидатам на судебные должности оказались чрезмерно высокими, что привело к кадровому дефициту, особенно в провинции²²⁷. В частности, при введении судебных уставов кандидатам были предоставлены права государственной службы, однако без права на получение жалования, что существенно ограничило приток претендентов в систему правосудия. В то же время в рамках военно-судебной реформы для кандидатов было предусмотрено денежное содержание, что позволило избежать аналогичной проблемы.

Осознавая сложившуюся ситуацию, Министерство юстиции совместно с Государственным советом в 1875 г. инициировало меры по поддержке гражданского судебного ведомства, предусмотрев ежегодное выделение 68,4 тыс.

²²⁴ Там же. С. 27–28.

²²⁵ Там же. С. 28.

²²⁶ РГИА. Ф. 1200 Оп. 1. Д. 13 а. Л. 234.

²²⁷ Там же. Д. 11 а. Л. 85.

рублей на выплаты пособий кандидатам²²⁸. Однако данный объем финансирования оказался недостаточным для обеспечения потребностей системы, что обусловило необходимость повторного пересмотра положений судебных уставов, доработка которых затянулась на десятилетия²²⁹. Таким образом, в период правления Александра II было сформировано особое правовое регулирование статуса судебных должностей, которое знаменовало собой отход от общих принципов гражданского чиновничества. Государство ориентировалось на профессионализацию судебского корпуса и отказ от формального продвижения по службе, основанного исключительно на чинах. Данный подход оказался устойчивым и применялся более тридцати лет²³⁰.

Другим фактором, определявшим имущественное и социальное положение чиновничества в пореформенный период, стало его активное вовлечение в предпринимательскую деятельность. Этому способствовала и правительственная политика поощрения частного предпринимательства, которая во многом была обусловлена социально-экономическими реалиями пореформенного периода²³¹. Несмотря на поэтапное увеличение жалованья чиновников примерно в 1,5—2 раза с 1850-х по 1870-е гг., их реальные доходы, особенно среди представителей среднего и низшего звеньев государственной службы, не успевали за ростом стоимости жизни²³². В этих условиях поиск дополнительных источников дохода становился неизбежным.

При этом, если чиновники среднего звена, как правило, ограничивались приобретением акций, то высшая бюрократия уже с 1860—1870-х гг. активно

²²⁸ Там же. Д. 13 а. С. 237.

²²⁹ 24 декабря 1891 г. был принят закон, согласно которому старшим кандидатам на судебные должности устанавливался денежный оклад в размере 600 рублей в год. Кроме того, Министерству юстиции ежегодно выделялось 30 тыс. рублей для дополнительных выплат прочим служащим, при этом размер индивидуального пособия не превышал 400 рублей. [Там же. Д. 13 а. Л. 241.]

²³⁰ В 1895 г. по всеподданейшему докладу Министра юстиции состоялось обсуждение вопроса о законодательном пересмотре судебных уставов. Предлагалось ввести чиновничество за выслугу лет на общем основании с другими гражданскими должностями. Данное предложение было одобрено, в результате чего лица, состоявшие на судебной службе, были уравнены в правах с другими должностными лицами гражданских ведомств. [Там же. Д. 13 а. Л. 256.]

²³¹ *Корелин А.П.* Указ. соч. С. 102.

²³² Там же. С. 103.

включалась в процесс создания акционерных компаний, а некоторые высокопоставленные государственные служащие совмещали свои должности с руководством коммерческими предприятиями. Кроме того, официальные документы, в частности материалы Комитета министров, свидетельствуют о том, что в условиях недостаточного развития частной предпринимательской инициативы правительство стремилось всеми возможными мерами её стимулировать²³³. В этой связи участие высших чиновников в торгово-промышленной деятельности не только не рассматривалось как угроза государственной системе, но во многих случаях даже воспринималось как форма государственной заслуги²³⁴.

Важной вехой в этом процессе стало принятие *Положения о пошлинах за право торговли и других промыслов* в 1863 г., в соответствии с которым (пункт 23, раздел II) лицам, состоящим на гражданской службе или избранным по выборам, а также их супругам и детям, предоставлялось право беспрепятственного получения промысловых и купеческих свидетельств²³⁵. Вместе с тем, государственная служба накладывала определённые ограничения – в случае объявления чиновника банкротом или признания его должником на основании *Торгового устава*, он подлежал увольнению²³⁶.

Однако со временем участие высшей бюрократии в капиталистических предприятиях приобрело все более выраженный спекулятивный характер. Финансовые операции, проводимые высокопоставленными чиновниками, нередко выходили за рамки традиционного предпринимательства, способствуя формированию новой системы экономических интересов внутри государственного аппарата и создавая предпосылки для конфликта между государственными и частными интересами. В своих воспоминаниях А.И. Куломзин, занимавший пост начальника отделения Государственной канцелярии в

²³³ РГИА. Ф. 1200 Оп. 1. Д. 11. Л. 91.

²³⁴ Исторический обзор деятельности Комитета Министров. / сост. И. И. Тхоржевским; под гл. ред. Куломзина. СПб. 1902. Т.4. С. 283.

²³⁵ ПСЗ. Собрание 2-е. Т.38. №39118. С. 3—4.

²³⁶ Там же. С. 3—4.

конце 1860-х–1870-х гг., приводит показательный случай, связанный с вовлечённостью высших чиновников в финансовые махинации. В частности, он упоминает председателя Государственного банка Е.И. Ламанского, который оказался участником спекулятивных операций с подставными коммерческими компаниями²³⁷. «Недавно, – писал Куломзин, – он вошел в компанию с капиталистами, и [они] заранее купили еще не выпущенные акции одной железной дороги по 80 коп. за рубль и потом публике продали их с барышом...»²³⁸.

Рост спекулятивных сделок среди высших чиновников приобрёл столь значительный размах, что уже в 1868 г. правительство было вынуждено ввести меры, ограничивавшие участие государственных служащих в железнодорожных обществах²³⁹. Эти меры были реакцией на многочисленные злоупотребления, отмеченные в данной сфере, а также на возрастающий риск подрыва государственной финансовой системы. Однако, несмотря на усилия правительства, противоправные практики среди высшей бюрократии продолжали оставаться распространённым явлением на протяжении всего правления Александра II.

Реформаторская политика, проводимая в период правления Александра II, была направлена на всестороннее преобразование социально-политической системы Российской империи, однако приоритеты Великих реформ определялись в первую очередь насущными потребностями общественной жизни. Вопрос реформирования государственной службы не получил должного концептуального осмысления и не был интегрирован в общий стратегический курс преобразований. Попытка пересмотра принципов организации гражданской службы, предпринятая Особым совещательным собранием 1856 г., носила ограниченный характер, и не привела к формированию целостной концепции совершенствования данного института.

Сохранявшиеся системные злоупотребления в области присвоения чинов и продвижения по службе способствовали снижению управленческой

²³⁷ Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. ... С. 99.

²³⁸ Цит. по: Там же. С. 99.

²³⁹ Исторический обзор деятельности Комитета Министров. ... С. 283—284.

эффективности государственного аппарата. Эти проблемы стали особенно очевидны в начале 1880-х гг., когда в условиях политического кризиса административный аппарат продемонстрировал неспособность к оперативному реагированию на новые вызовы. Отсутствие целенаправленного курса на реформирование гражданской службы в эпоху Александра II закрепило институциональную инерцию всей системы управления, что сформировало долгосрочные структурные ограничения для политического и социально-экономического развития России во второй половине XIX в.

§2. Разработка Особым Совещанием 1883 г. проекта Устава о службе гражданской

С приходом к власти Александра III, на фоне политического кризиса, вызванного убийством его отца, встал вопрос о неблагонадежности чиновников. Весной 1881 г. министр внутренних дел граф Н.П. Игнатьев представил императору записку о распространении антиправительственных настроений среди чиновничества, которая полностью совпадала с позицией императора. Обвинения в неблагонадежности чиновничества в большинстве случаев не имели серьезных оснований и касались лишь отдельных лиц, служивших в государственном аппарате. Однако личная настороженность императора по отношению к чиновничеству побудила правительство вновь усилить контроль за действиями служащих. Это вызвало возобновление обсуждений вопросов, касающихся гражданской службы, в частности, проблемы несоответствия между чинами и должностями в государственном аппарате. Впервые на государственном уровне было зафиксировано, что эти несоответствия, ранее характерные для низшего и среднего звена, стали широко распространяться и на высшие эшелоны бюрократии. Одновременно император обратил внимание на участвовавшие нарушения, связанные с деятельностью государственных служащих в акционерных компаниях, так как ограничения, установленные в 60–70-е гг., оказались малоэффективными.

В письмах к Александру III, К.П. Победоносцев подчеркивал, что в сложившейся ситуации стремления чиновничества среднего и низшего звена ясны и их действия объяснялись материальной выгодой: «...независимо от этих крайних случаев, в коих имелось в виду обогащение, есть множество случаев совсем иного рода, относящихся до средних и мелких должностей в составе чиновничества. При всеобщей дороговизне жизнь стала трудна повсюду для семейных чиновников. Многие из них, при государственной службе, искали себе посторонних занятий и случаи к тому представлялись в разнообразной

деятельности по промышленным предприятиям, по работе в конторах, агентствах...»²⁴⁰. По его мнению, стремление чиновников низших и средних рангов совмещать государственные должности с работой в коммерческих учреждениях не причиняло значительного ущерба. Однако подобные действия со стороны высшего чиновничества оказывали гораздо более пагубное влияние для государства, поскольку, обладая доступом к государственной тайне и имея широкие полномочиями, они могли реализовывать коррупционные схемы, участвуя в деятельности коммерческих обществ, будучи зачастую владельцами этих учреждений. В письмах К.П. Победоносцева подчеркивалось, что «Члены Госуд. Совета, сенаторы, генерал-адъютанты и пр., состоя членами правления в банках, в железнодорожных ... и т.п. обществах, в то же время принимали участие в суждении по делам государственной важности, касавшимся до этих самых предприятий, являлись по оным ходатаями в разных учреждениях. Смешение в этом деле личных интересов с государственными доходило до бесстыдства. Двигательной силой в этом было желание обогатиться, нажать большие капиталы без большого труда»²⁴¹. Согласно данным правительства, с 1883 по 1884 гг. — 225 высокопоставленных чиновников только по Министерству финансов занимали 251 должность в коммерческих компаниях, при этом некоторые из них совмещали сразу несколько постов. Считая сложившуюся ситуацию недопустимой, правительство возобновило пристальное внимание к проблемам гражданского чиновничества.

В результате после коронации Александра III в 1883 г. правительство поручило разработать законопроект «О порядке совмещения государственной службы и участия в торговых и промышленных товариществах и компаниях»²⁴², согласно которому государственная служба для высших должностных лиц первых пяти классов была несовместима с участием в железнодорожном, пароходном,

²⁴⁰ *Письма Победоносцева к Александру III*. М., 1925. Т.2. С.59.

²⁴¹ Там же. С. 59—60.

²⁴² Указ «О порядке совмещения государственной службы и участия в торговых и промышленных товариществах и компаниях» вступил в силу 3 декабря 1884 г.

страховом и других торговых и промышленных товариществах, а также общественных и частных кредитных ассоциациях.

Наряду с этим, в том же году, 28 октября, было образовано Особое секретное совещание под председательством управляющего Собственной е.и.в. канцелярией члена Государственного совета С.А. Танеева²⁴³. В состав совещания вошли высшие чиновники, имевшие непосредственное отношение к деятельности гражданской службы²⁴⁴. В записке председателя совещания С.А. Танеева была выделена основная задача данного временного учреждения: «В погоне за чинами, постоянно усиливающейся и охватывающей часть нашего общества, иных привлекает желание приобрести сословные преимущества, соединенные с чинами, а других – тщеславие или надежды на карьеру, надежды, в большинстве случаев, не оправдывающиеся. Опыт указывает, что такое, совершенно искусственное, привлечение большей части умственных сил общества на правительственную службу сопряжено с весьма невыгодными последствиями для всего государства»²⁴⁵. По мнению председателя, гражданские чины утратили свое первостепенное значение, и поэтому главной целью совещания ставилась отмена всей системы гражданских чинов. Из-за высоких ожиданий среди сторонников

²⁴³ В 1880-е гг. С.А. Танеев, занимавший почётное место на государственной службе, одновременно возглавлял ряд важнейших временных государственных учреждений. В 1884 г., как и его отец А. С. Танеев, он был назначен старшим членом Комитета призрения заслуженных гражданских чиновников. В 1885 г. он возглавил Особое совещание по вопросу о замене формы некоторых чинов гражданского ведомства, и также был назначен председателем совещания по выработке правил введения новой формы обмундирования гражданских чинов. В 1887 г. С.А. Танеев возглавил Комитет, отвечавший за пересмотр правил ношения орденов, медалей, а в 1888 г. стал председателем Комитета по рассмотрению вопроса о применении чинов гражданского ведомства. *Шилов Д.Н.* Государственные деятели Российской империи. Главы высших и центральных учреждений. 1802—1917 гг.: биобиблиогр. справочник... С. 714—715.

²⁴⁴ Министр императорского двора и уделов И.И. Воронцов–Дашков, главноуправляющий кодификационным отделом при Государственном совете статс-секретарь Э.В. Фриш, временно исполняющий должность Главноуправляющего Четвёртым отделением Собственной е.и.в. канцелярии сенатор Н.Н. Герард, председатель департамента законов Государственного совета статс-секретарь барон А.П. Николаи, председатель Комиссии по устройству приюта для вдов и сирот заслуженных гражданских чиновников статс-секретарь К.К. Ренненкамф, Государственный секретарь А.А. Половцов, член Государственного совета М.С. Каханов. РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 7 г. Л. 3—4.

²⁴⁵ Там же. Д. 7 г. Л. 6.

отмены чинов, Особое совещание 1883 г. стало именоваться как «чиноистребительная комиссия»²⁴⁶.

Члены совещания при поддержке министерств и главноуправляющих ведомств собрали обширные списки служащих с 1858 по 1884 гг. для определения масштаба проблемы несоответствия между чином и классом должности среди высшего чиновничества²⁴⁷. В результате данные, представленные совещанием в записке «По проекту основных начал преобразования порядка прохождения гражданской службы», отражали четко выраженную динамику роста бюрократического аппарата, что вызывало беспокойство правительства²⁴⁸. По сведениям совещания, число тайных советников увеличилось более чем втрое, а число действительных тайных советников почти в три с половиной раза²⁴⁹. Так, согласно этим данным за 1884 г. в должности III класса числилось 237 служащих, а IV класса – 685; при этом по спискам того же года, чинов III класса было определено 530, а IV класса – 2,266. Более того, детальный анализ данных по каждому ведомству показал, что даже такие расхождения чинов и должностей не являлись окончательными. Согласно дополнительным данным главноуправляющих ведомств, выяснилось, что только в Министерствах финансов и внутренних дел служащих в чине IV класса насчитывалось 1,160: из них 267 – по первому учреждению и 893 – по второму²⁵⁰. При этом, как оказалось, если включить данные по Министерствам юстиции, народного просвещения и государственному контролю, количество служащих в чине IV класса было значительно выше данных, представленных правительством. Интересен тот факт, что в документах Особого совещания 1883 г. окончательные цифры этих расхождений отсутствуют, при этом в отчете подчеркивается, что наибольшее

²⁴⁶ *Дневник государственного секретаря А. А. Половцова*: в 2 т. / Ред., биогр. очерк и комм. проф. П. А. Зайончковского. Т. 1. М.: Наука, 1966. С. 400.

²⁴⁷ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 7 е. Л. 4.

²⁴⁸ *Соловьёв К.А. Хозяин земли русской? Самодержавие и бюрократия в эпоху модерна*. М.: Новое литературное обозрение, 2017. С. 57—58.; Кунавин К.С. «Единственно от высочайшего соизволения»? Высшее гражданское чиновничество в России XIX — начала XX в. сквозь призму теории самоорганизованной критичности//Историческая информатика. М., 2019. С. 81—82.

²⁴⁹ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 7 е. Л. 20—21.

²⁵⁰ Там же. Д. 7 е. Л. 55—56.

расхождение наблюдалось в Министерстве государственного контроля. П.А. Зайончковский, опираясь на данные Особого совещания, подчеркивал: «из числа лиц, помещенных в официальных списках чинов 1883–1884 гг. IV класса, не более 60 % занимают должности, соответствующие своему классу, их чину или стоящие на одну степень выше или ниже сего последнего...»²⁵¹. Все остальные действительные статские советники либо не несли никаких служебных обязанностей, либо занимали должности, на которых, согласно Уставу о службе гражданской 1835 г. (ст. 344), не могли быть представлены к производству в чины IV класса. Согласно сведениям главноуправляющего Собственной е.и.в. канцелярией, в 1883–1884 гг. из 4132 служащих лишь 59,9% занимали чины, предоставленные им в соответствии с общим законом, включая допустимое отклонение в один чин. В то время как оставшиеся 40,1% находились в чинах, которые не соответствовали их фактическим должностям. Как отмечал в 1880-е гг. государственный секретарь Е.А. Перетц «...глубоко укоренилось у нас на Руси если не местничество, то по крайней мере чиновничье чванство»²⁵². Таким образом, в 1880-е гг. проблема несоответствия чинов и должностей ярко отражала системные противоречия, затрагивавшие не только низшие слои чиновничества, но и все уровни бюрократического аппарата.

В рекомендациях совещания утверждалось, что существовавшая система, основанная на Табели о рангах, устарела и не соответствовала гражданской службе. Объяснялось это в том числе тем, что с момента введения Табели о рангах произошли серьезные изменения, которые нарушили иерархический принцип службы по чинам²⁵³.

Принимая во внимание опыт неудачных попыток реформирования гражданского чиновничества в течение XIX в., совещание подготовило концепцию проекта Устава о службе гражданской. Ключевым предполагаемым изменением должна была стать полная отмена гражданских чинов с заменой их на

²⁵¹ Цит. по: *Зайончковский П.А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. ... С. 46—47.

²⁵² *Перетц Е.А.* Дневник Перетца Е.А. (1880—1883). М., 1927. 38.

²⁵³ *Шепелев Л.Е.* Титулы, мундиры, ордена в Российской империи / отв. ред. Б. В. Ананьич. Л.: Наука, 1991. С. 47—48.

иерархию должностей, с сохранением прав, присвоенных ранее чинами. Согласно новому принципу, предлагалось прекратить по гражданскому ведомству любое повышение в чинах отдельно от повышения в должностях. Выработанные идеи были направлены на рассмотрение императору 28 октября 1883 г., который кратко ответил: «Согласен»²⁵⁴. После этого одобрения совещание перешло к детальной разработке проекта.

Центральным направлением деятельности совещания стала разработка положения по отмене во всех ведомствах гражданского чиновпроизводства, как исторического анахронизма, и выработка нового порядка прохождения гражданской службы исключительно на основе иерархии должностей. С учетом этого, решено было сократить количество степеней гражданской службы до одиннадцати, аналогично военному ведомству²⁵⁵.

Для сохранения принципа иерархии должностей совещание предложило приравнять должности первых четырех классов к генеральским и адмиральским чинам соответствующих степеней. В рамках нового порядка предполагалось также приравнять должности V класса к чину полковника и капитана первого ранга; должности VI класса приравнивались к чину подполковника и капитана 2 ранга; должности VII класса к чину капитана, ротмистра и лейтенанта; должности VIII класса к чину штаб-капитана и штаб-ротмистра; должности IX класса к чину поручика и мичмана; должности X класса к чину подпоручика и корнета, тогда как должности XI класса к чину прапорщика запаса²⁵⁶.

Совещание признавало, что новый принцип иерархии должностей потребовал бы соединения в одном разряде некоторых гражданских должностей, распределенных по разным классам. Данный принцип был одобрен большинством голосов совещания. В результате была выработана следующая градация должностей: старший и младший столоначальники; делопроизводители высшего, среднего и низшего оклада²⁵⁷. Несмотря на поддержку идеи

²⁵⁴ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 7 е. Л. 18—19.

²⁵⁵ Там же. Д. 7 д, Л. 23.

²⁵⁶ Там же. Л. 25.

²⁵⁷ Там же. Л. 25—26.

уничтожения чинов со стороны большинства членов совещания, время от времени возникали предложения, которые не соответствовали положению нового проекта²⁵⁸.

На одном из заседаний совещания, как отмечалось в отчете, появилась идея сохранения первых из общего числа чинов. Речь шла о сохранении степени действительного тайного советника и тайного советника в виде «почетных званий»²⁵⁹. Против этого категорически выступил статс-секретарь А.А. Половцов²⁶⁰. Он утверждал, что любая форма сохранения чиновных степеней таит в себе опасность их возможного восстановления. В своих беседах с императором А.А. Половцов подчеркивал: «А сверх того, чины отвлекают от деловой деятельности, особливо из провинции, умножают число тунеядцев, которые числом годов жизни приобретают чины, а потом являются полными претензий и на получение мест, и на казенные деньги в форме содержаний, и особливо пенсий»²⁶¹. В свою очередь, сторонники сохранения чинов указывали на то, что главное несовершенство гражданского чиновничества заключалось в сохранении значительного числа низших иерархических степеней, через которые проходило огромное число мелких служащих, стремящихся к получению сословных прав²⁶².

Среди членов Особого совещания не было полного единства мнений по вопросу сохранения почетных званий действительного тайного советника и тайного советника. Консервативные круги обращали внимание на то, что в Германии и Австрии высшие чины по-прежнему сохраняются в качестве почетных званий, что также служило доводом в пользу их сохранения в России. Кроме того, они подчеркивали, что высшие степени, в частности, первые два чина, присваивались императором и не могли быть подвержены высокому риску

²⁵⁸ *Исмаил-Заде Д.И.* И.И. Воронцов–Дашков – администратор, реформатор. СПб.: Нестор-История, 2007. С. 36.

²⁵⁹ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 7 д. Л. 45.

²⁶⁰ *Дневник государственного секретаря А. А. Половцова*: в 2 т. / Ред., биограф. очерк и комм. проф. П. А. Зайончковского. ... С. 56.

²⁶¹ Там же. С. 100—101.

²⁶² *Белых А.А.* Три века Табели о рангах / Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика, 2023. 58(2) ... С. 105.

коррупции. Другая часть чиновников, считала, что при отмене чинов не могло быть исключений, и все чины следовало уничтожить, поэтому они рассматривали ликвидацию высших чинов как меру желательную и полезную. В условиях продолжающихся споров, окончательное решение по данному вопросу всячески откладывалось²⁶³.

В ходе рассмотрения частных вопросов, совещание остановилось на определении обязательного стажа в одной должности для приобретения прав на повышение по службе. В России принцип последовательного прохождения лицами гражданской службы, начиная с низких должностей, был закреплен в Уставе о службе гражданской 1835 г. Этот принцип был отражен в нескольких положениях, таких как Правила о назначении на места сообразно чину и классу должности (уст. сл. гр. ст. 155) и установленными сроками для производства в чины (там же. ст. 341). При совокупном действии данных положений определялось, что лицо, никогда не служившее, не могло в общем порядке службы получить высокое назначение, не пройдя предварительно низших должностей²⁶⁴.

В основу нового проекта Устава о службе гражданской было предложено включить частные инициативы времен Александра II по регулированию деятельности судебных ведомств. В Судебных уставах императора Александра II содержался ряд статей (ст. 203 и ст. 206–208 суд. уст.), в которых был заложен принцип службы для судебного ведомства. Согласно этому принципу, должности председателей, товарищей председателей и членов судебных мест могли быть замещаемы только лицами, состоявшими не менее трех лет в низших судебных должностях, причем, кроме срока пребывания, соблюдалась также строгая последовательность прохождения должностей²⁶⁵. На тех же началах, по мнению совещания, могли бы быть установлены правила прохождения службы во всех гражданских ведомствах. При этом для получения высших должностей, начиная с VI класса, сроки выслуги лет определялись средней продолжительностью

²⁶³ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 7 д. Л. 46—47.

²⁶⁴ Там же. Д. 7 е, Л. 100.

²⁶⁵ Там же. Д. 7 д, Л. 52.

службы, что могло достигать от 6-ти до 9 лет. Кроме того, начиная с VI класса должностей повышение по службе могло быть возможным при строгом соблюдении иерархии должностей с учетом пребывания в каждой должности примерно от 2-х до 3-х лет²⁶⁶.

Вопросы, связанные с преимуществами, которые давало образование для продвижения по службе, в Особом совещании специально не рассматривались. Объяснялось это тем, что в 1875–1880 гг. под руководством члена Государственного совета И.Д. Делянова действовала известная «Деляновская комиссия» по пересмотру Университетского устава 1863 г., представившая 30 сентября 1880 г. в Государственный совет выработанный проект нового устава, в котором, помимо прочих консервативных изменений, были отменены привилегии для учебных заведений относительно предоставления их воспитанникам служебных преимуществ. Главным образом, это объяснялось тем, что к 1879–1880 гг. произошли значительные изменения в образовательном уровне чиновников, что привело к заметному увеличению числа служащих со средним и высшим образованием. Реформы М.М. Сперанского, установившие образовательный ценз как основной критерий допуска на государственную службу для лиц недворянского происхождения, стимулировали чиновников к получению образования. Однако, с одной стороны, ограниченный доступ к качественному образованию, а с другой – нежелание многих чиновников тратить время на учебу – часто подталкивали их к покупке дипломов, что неизбежно приводило к новому витку коррупции. В результате к 1879–1880 гг. уровень образования государственных служащих выглядел следующим образом: 28,3% имели высшее образование, 24% – среднее, а 47% ограничивались начальным или домашним обучением²⁶⁷. Причем схожая ситуация наблюдалась и в центральных, и в местных учреждениях. Доля лиц с высшим образованием в столичных учреждениях была на 14,6% выше, чем в провинциальных, где 27,9% служащих

²⁶⁶ Там же. Л. 55.

²⁶⁷ Дубенцов Б.Б. Самодержавие и чиновничество в 1881–1904 гг. (Политика царского правительства в области организации государственной службы): автореф. ... дис. канд. ист. наук. Л., 1977. 22 с.

имели высшее образование, 23,9% – среднее, и 48,2% – начальное, что считалось достаточно высоким показателем для периферии²⁶⁸. По мнению историка А.В. Ремнева, чиновник с высшим образованием становился все более заметным явлением в государственном аппарате, и даже появилась понятие «служилая интеллигенция» – как часть образованного слоя²⁶⁹. В письмах обер-прокурора Синода К.П. Победоносцева к Александру III также отмечалось: «Невозможно забывать, что у нас всякий человек, получивший где-нибудь образование, стремится к государственной службе, число чиновников умножилось до крайности при образовании новых учреждений...»²⁷⁰. В результате «Деляновская комиссия» приняла решение отменить привилегии по образованию, объясняя это тем, что с учетом роста числа служащих с высшим образованием данные преимущества утратили свою значимость, так как в значительной мере справились со своей задачей²⁷¹.

Поскольку И.Д. Делянов, ставший в 1882 г. министром народного просвещения, был активным проводником консервативных идей Каткова-Победоносцева и всего политического курса нового императора, и имел близкие связи с членами Особого совещания, большинство его членов поддержало те положения проекта Деляновской комиссии, которые касались проблем образования чиновников, что нашло отражение в проекте Устава о службе гражданской.

Не менее значимая задача для Особого совещания 1883 г. заключалась в решении вопроса о том, следует ли при отмене чинопроизводства предоставлять чиновникам, проработавшим определенное время в одной должности, дополнительные надбавки к жалованию, или же оставить данное положение без изменений. В отчете совещания подчеркивалось, что материальное

²⁶⁸ Миронов Б.Н. Российская империя. От традиции к модерну. в 3 т. Т. 2. СПб., 2014. С. 493—494.

²⁶⁹ Ремнев А.В. Самодержавное правительство. Комитет Министров в системе высшего управления Российской империи (вторая половина XIX — начало XX века). М.: РОССПЭН, 2010 С. 79.

²⁷⁰ Письма Победоносцева к Александру III. М., 1925. Т.2. С.60.

²⁷¹ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 7 д. Л. 61.

вознаграждение за труд чиновников является предметом «особой заботливости правительства». Вместе с тем, размеры окладов должны определяться в одинаковой мере вне зависимости от ведомств²⁷². Однако, осознавая, что уровень надбавок зависит от финансовых возможностей правительства, совещание сочло целесообразным рассмотреть данные вопросы после принятия проекта совместно с правительством.

Кроме того, совещание предприняло попытку определить на каких основаниях могли быть допускаемы переходы из военной службы в гражданскую при упразднении гражданских чинов. В таких случаях предлагалось отменить ст. 169 о том, что военные чины могут быть назначаемы на высшие гражданские должности, с сохранением прав военной службы. Что касается перехода из военной службы в гражданскую (глава VI ст. 64), то совещание полагало, что такой переход должен соответствовать общим принципам передвижений для гражданских ведомств, определяемым проектом²⁷³.

При рассмотрении вопроса о переходе на службу из одного гражданского ведомства в другое, совещание рекомендовало, что в этом случае, все вопросы должны быть разрешаемы сроками передвижений в гражданских ведомствах, определяемые проектом. Относительно назначения лиц, служащих по выборам, совещание рекомендовало руководствоваться новыми требованиями определения к должностям с теми же сроками выслуги. При этом годы, проведенные на выборной службе, должны были засчитываться в общий стаж выслуги лет. Особое совещание определило ряд выборных должностей, к которым не могли применяться данные меры, поскольку эти должности носили скорее благотворительный, нежели административный характер. К ним относились должности попечителей гимназий и ряда «благоугодных заведений». Такие лица, согласно проекту, не приобретали никаких преимуществ при переходе на правительственную службу²⁷⁴.

²⁷² Там же. Л. 70.

²⁷³ Там же. Л. 74—75.

²⁷⁴ Там же. Л. 76—77.

Также обсуждался вопрос о сохранении формы обращения для гражданских чиновников в соответствии с ранее присвоенными чинами в случае их упразднения. Совещание обратило внимание на то, что в Своде законов не содержалось никаких постановлений по данному вопросу, и присвоение того или иного титула («общий титул по классу чина или должности») чиновникам осуществлялось исключительно на основе обычаев. Было решено, что в соответствии с новыми нормами титулы могут присваиваться чиновникам в соответствии с их занимаемой должностью, а именно: титул высокопревосходительства для должностей I и II класса, титул превосходительство – для III и IV класса, титул высокородия – V класса, высокоблагородия – VI—VIII классам. Всем остальным должностям соответствовал титул благородия²⁷⁵.

При обсуждении вопросов какие преимущества, достигнутые чиновниками на службе, могли сохраняться за ними при увольнении, большинство членов Особого совещания признавало, что определение пенсионных окладов, критериев пользования титулами и других прав служащих в отставке закреплялось в Уставе о пенсиях, и в этом отношении изменений не требовалось²⁷⁶.

Таким образом, в период с 1883 по 1885 гг. Особое совещание разработало проект нового Устава о гражданской службе. Одним из ключевых нововведений была полная отмена гражданских чинов, с заменой их иерархией должностей, таких как старший и младший столоначальники, а также делопроизводители высшего, среднего и низшего окладов. Все преимущества, ранее закрепленные за чинами, переносились на должности. Теперь присвоение титулов зависело исключительно от занимаемой должности чиновника. Кроме того, вводился обязательный стаж в должности для приобретения прав на повышение по службе, предполагая то, что служащие не могли занимать высокие должности без прохождения службы в низших. Все преимущества по гражданской службе,

²⁷⁵ Там же. Л. 75—76.

²⁷⁶ В декабре 1827 г. Николай I утвердил «Устав о пенсиях», согласно которому гражданский служащий мог рассчитывать на полную пенсию в возрасте 51 года. Если чиновник отправлялся в отставку или был уволен со службы, он сохранял за собой право на титул, присвоенный ему при должности. Там же. Д. 13а, Л. 100.

связанные с высшим образованием, выработанные Деляновской комиссией в 1875–1880 гг. включались в устав в полном объеме. Проект предусматривал необходимость пересмотра системы материального вознаграждения чиновников, с предложением правительству детально разработать соответствующие положения. Кроме того, проект предусматривал повышение пенсионных выплат, а также сохранение права на использование титулов и других привилегий после выхода в отставку.

Утвержденные положения были включены в проект Устава о гражданской службе и переданы на рассмотрение главам правительственных ведомств в июне 1885 г.

§3. Экспертиза проекта Устава о службе гражданской 1883 г. в министерствах и ведомствах

Выработанные положения нового проекта Устава были переданы его председателем в Государственный совет 14 мая 1885 г., а в июне того же года официальные материалы совещания были разосланы всем министерствам с обязательством представить отзывы к середине октября²⁷⁷.

В пояснительной записке председателя совещания С.А. Танеева были выделены два ключевых ожидания от нового проекта гражданской службы: сокращение притока лиц недворянских сословий в столичные правительственные учреждения и увеличение финансовой поддержки правительства. Учитывая положительный опыт деятельности судебных и акцизных ведомств, в которых организация служащих основывалась не на чинах, а на последовательности должностей, члены совещания надеялись на поддержку правительством нового проекта Устава о гражданской службе.

Согласно отзывам ведомств, предложение об упразднении чиновничества с введением иерархии должностей было ими отклонено²⁷⁸. Интересно отметить, что даже некоторые члены Особого совещания, которые согласились с основными положениями проекта Устава о гражданской службе,

²⁷⁷ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 7 в. Л. 18.

²⁷⁸ В документах Особого совещания 1885 г. сохранились отзывы: министра юстиции, действительного тайного советника Н.А. Манасеина; министра путей сообщения, генерал-адъютанта К.Н. Посьет; министра финансов, действительного тайного советника Н.Х. Бунге; министра императорского двора и уделов и член Особого совещания И.И. Воронцова-Дашкова; государственного контролера, статс-секретаря Д.М. Сольского; главноуправляющего кодификационным отделом при Государственном совете и члена Особого совещания 1883 г. Э.В. Фриша; главноуправляющего Собственной е.и.в. канцелярией по учреждениям императрицы Марии, сенатора Н.Н. Герарда; управляющего морским министерством И.А. Шестакова; обер-прокурора Святейшего Синода, статс-секретаря К.П. Победоносцева; министра внутренних дел и шефа Корпуса жандармов Д.А. Толстого; министра иностранных дел, статс-секретаря Н.К. Гирса; управляющего делами Комитета министров, статс-секретаря А.Н. Куломзина; министра государственных имуществ, статс-секретаря М.Н. Островского; министра просвещения И.Д. Делянова; товарища министра внутренних дел, статс-секретаря И.Н. Дурново. Там же. Д. 14 б. Л. 355; Д. 14 в. Л. 200.

отменявшего систему чиновпроизводства, при обсуждении проекта в своих ведомствах стали менять свою позицию в целом в пользу сохранения чинов.

Так министр императорского двора и уделов и член Особого совещания И.И. Воронцов–Дашков в своей записке отмечал, что изначально поддерживал отмену гражданских чинов, видя в этом средство против канцеляризма. Однако после более внимательного изучения деятельности гражданских учреждений, он изменил свой взгляд, поскольку пришел к выводу, что с упразднением чинов вредные стороны чиновничества, такие как канцеляризм, беспечность, разобщенность и пр., вряд ли исчезнут. По его мнению, отмена чинов могла бы вновь создать ситуацию борьбы за должностной рост и актуализировать проблему несоответствия статуса служащего²⁷⁹. Кроме того, И.И. Воронцов–Дашков отмечал, что уничтожение чинов вынудило бы правительство конкурировать с коммерческими учреждениями путем повышения окладов служащих, что стало бы непосильным для казны.

С другой стороны, И.И. Воронцов–Дашков соглашался с тем, что российское законодательство в целом не было приспособлено к современным государственным потребностям и нуждалось в пересмотре. Многие чиновники, по его мнению, занимали не соответствующие своему рангу должности. Производство чином выше должностного класса влекло за собой большую путаницу. Он писал: «Долгое систематическое попустительство при применении Табели о рангах создало много нежелательных явлений, создало массу чиновных лиц. Однако факт чрезмерного производства в чины сам по себе не может привести к их уничтожению, если за ними существует какая-нибудь выгода...»²⁸⁰. По мнению И.И. Воронцова–Дашкова, возрождение достоинства чина восстановило бы его былое величие и послужило бы стимулом для привлечения талантливых лиц на гражданскую службу.

О необходимости пересмотра всего законодательства, касающегося гражданской службы, писал и главноуправляющий кодификационным отделом

²⁷⁹ Там же. Л. 18—19.

²⁸⁰ Там же. Л. 19—20.

при Государственном совете и член Особого совещания 1883 г. Э.В. Фриш, согласившись при этом с основными принципами проекта Устава²⁸¹.

Другой член Особого совещания, исполнявший обязанности главноуправляющего Собственной е.и.в. канцелярией по учреждениям императрицы Марии, сенатор Н.Н. Герард также не высказал возражений против основных положений проекта Устава, но при этом подчеркнул, что при его разработке недостаточно уделялось внимание значению, присущему чиновничеству не только в государственной службе, но также в сословном и социокультурном контексте. В новом проекте Устава предлагалось установить правило, согласно которому право на получение дворянства предоставлялось лишь должностям не ниже четвертого класса, что нарушало бы, по мнению Н.Н. Герарда, устоявшийся, более демократичный принцип, закрепленный в Табеле о рангах²⁸².

Одним из немногих, кто выступил на стороне полной отмены чинов, был управляющий Морским министерством генерал-адъютант И.А. Шестаков²⁸³. Главным аргументом для него в этом деле было то, что чины отжили свой век, поскольку злоупотребление ими достигло степени, которую нельзя искоренить законами, когда, например, лица совершенно несходного служебного положения пользуются одинаковыми чинами: «...тайные советники, министры, в одном и том же чине состояли с директором департамента и регистратором, который лишь отмечал в журнале приносимые пакеты»²⁸⁴. При этом, Шестаков отмечал сложности в реализации реформы, т.к. отношение к отмене чинов среде высшей бюрократии разделилось: часть из них, вероятно, основываясь на уважении к Табеле о рангах «велят прислуге называть себя генералами», другая часть едва ли серьезно обеспокоена чинами²⁸⁵.

Категорически против отмены чинов выступил министр внутренних дел и шеф жандармов Д.А. Толстой. Он обращал внимание, что при обсуждении этого

²⁸¹ Там же. Д. 14 б, Л. 14.

²⁸² Там же. Л. 21—22.

²⁸³ Там же. Д. 14 а, Л. 7—16.

²⁸⁴ Там же. Л. 10—11.

²⁸⁵ Там же. Л. 7—8.

вопроса в 1826 г., 1846 г. и 1856 г. правительство рассматривало отмену чинопроизводства в связке с введением других материальных льгот для привлечения чиновников к государственной службе. По словам министра, Николай I поручил правительству предусмотреть срочные прибавки к жалованиям, а при Александре II было поручено предусмотреть целый комплекс мер по повышению материального благосостояния чиновников, включая четкие материальные выгоды при переходе из одной должности в другую. Однако, учитывая недостаток средств у правительства в настоящий период, Д.А. Толстой напомнил о записке, которую некогда направил С.С. Уваров Николаю I, в которой говорилось: «...уничтожение Табели о рангах не представляет ничего, кроме жертвы и добровольного уничтожения сильнейшего орудия высшей власти»²⁸⁶.

Однако не все высшие чиновники считали, что идеи Уварова были актуальны в 80-х гг. XIX в.²⁸⁷. В частности, государственный секретарь и член Особого совещания А.А. Половцов недвусмысленно возразил Д.А. Толстому: «...предположение об уничтожении чинов может вызвать возобновление высказанной гр. Уваровым мысли, будто такая мера может нанести ущерб самодержавию, но что, по моему мнению, самодержавию, напротив, полезно иметь хороших чиновников, и не больше того, сколько их нужно»²⁸⁸. В данном отношении, нельзя не согласиться со словами российского историка Л.Е. Шепелева о том, что письмо Уварова надолго оставалось главным идейным орудием консерваторов в сохранении гражданских чинов²⁸⁹.

Позицию большинства ведомств на реформу чинопроизводства выразил товарищ министра внутренних дел, статс-секретарь И.Н. Дурново. Он настаивал на том, что практика чинопроизводства, развивавшаяся в последние десятилетия, не являлась аномальной с учетом ряда отступлений от строгого соотношения с

²⁸⁶ Там же. Л. 29.

²⁸⁷ *Евреинов В.А.* Гражданское чинопроизводство в России: ист. очерк. СПб.: тип. А.С. Суворина, 1887. С. 52.

²⁸⁸ *Дневник государственного секретаря А. А. Половцова*: в 2 т. / Ред., биограф. очерк и комм. проф. П. А. Зайончковского. ... С. 253.

²⁸⁹ *Шепелев Л.Е.* Указ. соч. С. 176.

классами²⁹⁰. И.Н. Дурново выражал сомнения относительно необходимости таких радикальных мер для устранения ряда недочетов в практике чиновничества. Он утверждал, что «...чин дает обществу полную возможность определить настоящее или прошедшее иерархическое положение лица, а в соединении с должностью чин наглядно характеризует еще и продолжительность службы вообще и наличность заслуг»²⁹¹.

В заключение статс-секретарь И.Н. Дурново скептически оценил обеспокоенность министров относительно статистических данных, собранных совещанием за 1885 г. Согласно отчету, в 1885 г. насчитывалось 252 должности в первых трех классах и 685 должностей в четвертом классе. По спискам совещания, однако, чинов II и III классов числилось 601, а IV класса — 2266. Однако И.Н. Дурново полагал это соотношение естественным и обоснованным. Согласно его подсчетам, из 685 должностей IV класса только 349, то есть около половины, не соответствовали чину тайного советника. Учитывая, что законодательство допускало повышение всех лиц IV класса до тайных советников, И.Н. Дурново приходил к выводу, что правительство в целом проявляет сдержанность в присвоении высших чинов.

Анализируя данные о служащих в чине действительного статского советника, И.Н. Дурново пришел к несколько иному выводу. Из 2266 лиц, состоявших в чине действительного статского советника, он исключил лиц IV класса, не имевших чин тайного советника (336), и таким образом определил, что только 1930 действительных статских советников не занимали должностей IV класса. Сопоставив эту цифру с общим числом государственных служащих в центральных учреждениях, которое к 1885 г. составляло чуть более 100 000 человек, он заключил, что численность статских советников не создавала значительной угрозы для функционирования государственного аппарата и не требовала отмены чинов.

²⁹⁰ РГИА. ф. 1200 Оп. 1. Д. 14 б. Л. 34.

²⁹¹ Там же. Л. 35—36.

Такого же мнения придерживался и министр юстиции Н.А. Манасеин. Он указывал, что равного соотношения чина и служебного положения должностного лица никогда не существовало. Н.А. Манасеин полагал, что установленная система наименований классных чинов по Табели о рангах указывала не на ранг служащего, а, скорее, должность, которую он занимал на гражданской службе. В результате согласно Уставу, лицо, занимавшее определенную должность, могло и не иметь соответствующего чина²⁹². Таким образом, проблема несоответствия чинов не рассматривалась им как серьезная угроза для правительства, в отличие от проблем, связанных с коррупцией. С точки зрения министра юстиции, чины служили мерилем заслуг чиновников, и, очевидно, невозможно было недооценивать их значение на государственной службе²⁹³. По утверждению Н.А. Манасеина, чины наряду с орденами служили своего рода наградой для чиновников за их службу. Он отмечал, что странно, что расхождения в орденах, которые также имели место в системе награждения, не стали предметом такого внимательного рассмотрения, как проблема несоответствия чина и должности.

Тем не менее, Н.А. Манасеин, признавал наличие большого количества случаев несоответствия чинов и должностей, особенно при производстве в высшие чины. Согласно данным министра до 40 % лиц, произведенных в чин действительного статского советника, не имели по закону на него прав²⁹⁴. Министр предлагал серьезно подойти к предложению об отмене выслуги по чинам, и возможной отмене чинов XIV – X классов по Табели о рангах. Тем не менее, министр был убежден в том, что факт чрезмерного производства в чины сам по себе не может служить основанием для их полного уничтожения, поскольку за ними сохранялась польза в привлечении на службу талантливых лиц²⁹⁵.

Министр народного просвещения И.Д. Делянов также полагал, что все указанные Особым совещанием недостатки в системе чиновного производства не

²⁹² Там же. Л. 42—43.

²⁹³ Там же. Л. 44—45; 50.

²⁹⁴ Там же. Л. 54—55.

²⁹⁵ *Миронов Б.Н.* Российская империя. От традиции к модерну. Т.2. СПб., 2014. С. 501.

представляли серьезных проблем, которые могли бы убедить его ведомство пойти на отмену чинов²⁹⁶. Он подчеркивал, что введение чиновных рангов Петром I представляло собой историческое событие, и призывал к особой осторожности при рассмотрении радикальных реформ²⁹⁷. И.Д. Делянов, подчеркивал, что ключевая идея чинов заключалась в формировании государственного почета и имела важное значение для тех, кто выбирал путь в государственной или частной службе. В отчете он ясно указывал, что наш государственный строй «есть строй сословный», где путь государственной службы определял место в обществе. С учетом этого, И.Д. Делянов пришел к выводу, что необходимо не столько отменить чины, сколько восстановить их авторитет путем строгого наказания за злоупотребления в гражданском чиновпроизводстве²⁹⁸. Однако И.Д. Делянов был обеспокоен медленным, фактически незаметным ростом жалований чиновников. Он указывал: «Хотя с того времени [1856 г.] оклады содержания служащим действительно были повышены, но это повышение, при возросшей в последнее время дороговизне жизни, представляется уже до того незначительным, что нынешнее содержание, по общему признанию, оказывается недостаточным и не обеспечивающим материального довольства служащих»²⁹⁹. И.Д. Делянов считал, что не смотря на издание закона о несовместимости в определенных случаях государственной службы с частной появилось огромное число частных обществ, которые могли быть представлены не как акционерные, а благотворительные, которые на самом деле имели большее отношение к коммерческой стороне дела. В результате И.Д. Делянов, выступал за повышение окладов служащих, строгое соблюдение правительством их неучастия в коммерческих структурах и сохранение чинов как меры, способствующей возвышению достоинства гражданского служащего.

Министр государственных имуществ М.Н. Островский указывал, что все предыдущие комитеты по реформированию гражданского чиновпроизводства

²⁹⁶ РГИА. ф. 1200. Оп. 1. Д. 14 б. Л. 66.

²⁹⁷ Там же. Л. 68.

²⁹⁸ Там же. Л. 72.

²⁹⁹ Там же. Л. 75—76.

«ожидало разочарование» из-за несвоевременности выработанных проектов. Данное соображение, по его мнению, сохраняло силу и в случае с Особым совещанием 1883 г. Министр, подобно своим коллегам, признавал, что действовавшая практика в гражданском чиновничестве нарушала ряд законов и положений и чиновники зачастую производились чином выше занимаемой ими должности. Эта тенденция, по его мнению, была замечена на разных уровнях гражданской службы³⁰⁰. Министр был убежден, что хотя данное явление нельзя считать нормальным, нельзя также игнорировать влияние чина на формирование престижа государственной службы. Он высказывал сомнения относительно возможности правительства выделить значительные ресурсы на проведение широкомасштабной реформы чиновничества³⁰¹.

Министр иностранных дел, статс-секретарь Н.К. Гирс утверждал, что столь радикальные преобразования гражданского чиновничества нежелательны. Он подчеркивал, что чин для лица, посвящающего себя исключительно государственной службе, придавал ему известное общественное положение. Чин определял степень образования, полученного лицом при поступлении на службу, и служил мерилем его профессиональной деятельности³⁰². Министр считал, что отмена чинов могла бы привести к массовому переходу служащих в коммерческую сферу, и поэтому чины следовало сохранить.

Министр финансов Н.Х. Бунге отмечал особую роль гражданских чинов для общественной и государственной жизни³⁰³. Он считал, что преобразование государственного механизма при уничтожении чинов приведет к понижению престижа гражданской службы. Однако министр признавал проблему расточительности в чиновничестве³⁰⁴. Он указывал на то, что согласно данным за 1885 г. только по Министерствам финансов и внутренних дел, число

³⁰⁰ Там же. Л. 75—76; 77.

³⁰¹ Там же. Л. 77—78.

³⁰² Там же. Л. 86—87; 88.

³⁰³ Там же. Л. 91.

³⁰⁴ *Соловьев Я.В.* Министерство финансов Российской империи в 1858—1903 гг.: Организация и функционирование.: дис. ... канд. ист. наук. М., 2003. С. 224—225.

чиновников, имевших чин IV класса действительного статного советника насчитывалось 685. Тем не менее, он выступил против отмены чинов³⁰⁵.

Министр путей сообщения, генерал-адъютант К.Н. Посьет, считал, что чин перестал служить эффективным мерилom заслуг и служебного положения из-за отсутствия должной строгости в чинопроизводстве³⁰⁶. По его мнению, организация гражданской службы не на чинах, а на постепенности должностей, стала бы более эффективной. Однако, он признавал, что Табель о рангах сохраняла довольно важное историческое значение в вопросе гражданского чинопроизводства и полная отмена чинов возможно не является единственным решением. Вместо этого, министр предлагал отменить выслугу лет и сократить число гражданских чинов³⁰⁷.

За поиск компромиссных решений в вопросе отмены чинов выступал Государственный контроллер, статс-секретарь Д.М. Сольский³⁰⁸. Соглашаясь с тем, что система гражданских чинов устарела и не вполне соответствовала целям гражданской службы, он в целом поддерживал идею отмены чинов, но при этом с сожалением признавал, что правительство «не в состоянии ныне, и никогда не будет в состоянии» увеличивать оклады чиновников при полной отмене чинов³⁰⁹. Их упразднение не приведет к повышению эффективности гражданской службы без тщательного пересмотра всех ее основополагающих норм³¹⁰.

Обер-прокурор Святейшего Синода, К.П. Победоносцев, считая, что для реформирования Устава о службе гражданской не требуется такой радикальной меры, как полная отмена чинов³¹¹, обратил внимание на социальную сторону проблемы. Он считал, что существование чинов имеет весьма важное значение для государственной службы, особенно в условиях развивающейся экономической деятельности и появления новых коммерческих и промышленных предприятий.

³⁰⁵ РГИА. ф. 1200. Оп. 1. Д. 14 б. Л. 97; 101.

³⁰⁶ Там же. Л. 103—104.

³⁰⁷ Там же. Л. 106.

³⁰⁸ *Шилов Д.Н.* Государственные деятели Российской империи. Главы высших и центральных учреждений. 1802—1917 гг.: библиограф. справочник.... С. 669—670.

³⁰⁹ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 14 б. Л. 123.

³¹⁰ Там же. Л. 112; 114—115.

³¹¹ Там же. Л. 125.

Подчеркивал, что чины по-прежнему определяли ранг и место служащего в социальной иерархии, особенно в чиновничьей среде³¹². С чинами помимо денежных выплат соединялись различные сословные права, к которым можно отнести право на дворянство, право на помещение детей в известные привилегированные учебные заведения, право на получение титула и др. Кроме того, в определенных ведомствах чины служили основанием для назначения эмеритуры и распределения казенных квартир между чиновниками. По мнению обер-прокурора, отмена чинов неизбежно привела бы к уменьшению числа людей, стремящихся в гражданскую службу³¹³.

В отчете статс-секретаря А.Н. Куломзина, управляющего делами Комитета Министров, также отмечалось, что проблема несоответствия чина и должности, заявленная Особым совещанием, не была следствием отступлений от действующих законов гражданской службы³¹⁴. Он ссылаясь на статьи 156 и 287 третьего тома действующего Устава о службе гражданской, которые, с целью обеспечения государственной службы «составом служащих, хорошо подготовленных и близко знакомых со всеми потребностями службы и делопроизводства», предоставляли министерствам определенную свободу действий при выборе лиц для занятия должностей³¹⁵. Следовательно, несоответствие чина и должности, по мнению А.Н. Куломзина, не представляло угрозы для правительства, а скорее выступало некоторой особенностью кадровой практики, тогда как принятие столь радикальной меры, как упразднение чинов может привести к кадровому голоду³¹⁶. Он утверждал, что действительная проблема для гражданской службы представляет несоизмеримые уровню жизни оклады чиновников. «Цены на все предметы, необходимые для жизни, настолько возвысились с 1850-х годов, что при увеличенных с тех пор окладах содержания,

³¹² 14. *Архипова Т.Г.* История государственной службы в России. XVIII—XX века: учеб. пособие / Т.Г. Архипова, М.Ф. Румянцева, А.С. Сенин. М.: ИЦ РГГУ, 1999. С. 172—173.

³¹³ РГИА. ф. 1200. Оп. 1. Д. 14 б. Л. 127; 130.

³¹⁴ Там же. Л. 142.

³¹⁵ Там же. Л. 143—144; 148—149.

³¹⁶ *Куломзин А.Н.* Пережитое. Воспоминания, М.: РОССПЭН, 2016. С. 511.

положение чиновников, в этом собственном отношении, нисколько не улучшилось, а в значительной мере даже ухудшилось» – отмечал он³¹⁷.

А.Н. Куломзин отмечал, что в то время, как высшие чиновники центральных учреждений были обеспечены казенными квартирами, служащие средних и низших должностей в большинстве случаев редко удостоивались материального вознаграждения. В связи с этим они зачастую стремились к увеличению доходов, занимаясь сторонними делами, такими как совмещение должностей в частных обществах, иногда даже с нарушением законодательства. По мнению А.Н. Куломзина, государственная служба, по своему значению, должна считаться почетной и стоять выше всех родов частной службы, что было невозможно при таком уровне жалований. В виду этого, он признавал за гражданскими чинами весьма существенное значение почетных званий и наград, и выступал за недопущение принятия такой меры как упразднение чиновпроизводства.

Суммируя результаты экспертизы проекта Устава о службе гражданской, которая была проведена в министерствах и ведомствах, можно сделать следующие выводы. Радикальная идея упразднения чинов не получила поддержки большинства высших чиновников. При этом, однако, практически у всех существовало, в той или иной степени, осознание необходимости улучшения всей государственной службы и порядка чиновпроизводства. Основные аргументы в защиту чинов оставались, в целом, ожидаемо-традиционными, по большому счету в русле охранительной позиции высших чиновников, которую они занимали при обсуждении предыдущих проектов реформы гражданской службы.

Противники радикальной реформы считали, что в социальном плане отмена чинов могла привести к потере сословных привилегий и особого статуса чиновников в обществе. В материальном или финансовом отношении последствия такого решения пугали еще большими издержками. Многие министры отмечали, что в XIX в. труд гражданских служащих возрастал с усложнением государственного управления и увеличением делопроизводства, что требовало притока новых кадров и увеличения жалованья. Однако оклады чиновников

³¹⁷ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 14 б. Л. 150.

оказывались несоразмерными ни с количеством труда каждого из них, ни с постоянно возраставшей дороговизной жизни, что вызывало отток части квалифицированных специалистов в коммерческие структуры. Министры откровенно подчеркивали, что в казне не имелось нужных средств для финансирования реформы, а с отменой гражданских чинов пришлось бы в разы повышать оклады. С другой стороны, права на пенсию, получаемые гражданскими служащими, не гарантировали им достойной жизни после ухода со службы, тогда как чин, определявший ранг служащего, сохранялся и после их ухода на пенсию, что придавало ему особое значение среди чиновников и дополнительные материальные преимущества³¹⁸. Вполне возможно, что отмена чинов была бы осуществима, если бы были решены все финансовые вопросы, связанные с реформой. Однако, как отмечал статс-секретарь Д.М. Сольский: «Власть не стремилась резко увеличивать финансирование гражданской службы и это надо было учитывать при отмене чинов»³¹⁹.

Получив мнения руководителей министерств и ведомств, и подводя итоги деятельности Особого совещания в декабре 1886 г., его председатель С.А. Танеев мог только предложить ограничиться усилением контроля за порядком чиновпроизводства. Известный историк политической истории России XIX в. В.Г. Чернуха оценивала итоги деятельности Особого совещания 1883 г. как личную неудачу Александра III, который, действительно, был готов пойти на отмену чинов в России, но под давлением высшей бюрократии вынужден был отступить³²⁰. Ознакомившись с итоговым предложением Особого совещания, император в записке А.А. Половцову в растерянности спрашивал: «По-моему, чиновничество желает провалить это дело, а я этого не желал бы. Что делать и как повести его, чтобы добиться результата?»³²¹. В свою очередь государственный секретарь Е.А.

³¹⁸Барينو́ва Е.П., Трубицын И.О. Канцелярские служители дворянской корпорации второй половины XIX–начала XX вв. *Via in Tempore. История. Политология...* С. 680.

³¹⁹РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 14 б. Л. 122.

³²⁰Чернуха В.Г. Александр III. Воспоминания дневники письма. СПб.: Изд-во «Пушкинского фонда», 2001. С. 18.

³²¹Дневник государственного секретаря А. А. Половцова: в 2 т. / Ред., биограф. очерк и комм. проф. П. А. Зайончковского. ... С. 505.

Перетц писал: «...администрация и бюрократия нами завладели, чиновничество стоит неодолимою стеною между государем и его Россией, государь окружен опричниками...»³²².

В надежде добиться своей цели Александр III в 1892 г. распорядился восстановить Особое совещание, но на этот раз при Собственной е.и.в. канцелярии под председательством министра императорского двора И.И. Воронцова–Дашкова.

Изучив проблему гражданского чиновничества, И.И. Воронцов–Дашков в 1893 г. представил на имя императора доклад, в котором высказывал свою решительную позицию против полного уничтожения гражданских чинов. Он утверждал, что сохранение системы чинов было необходимым для обеспечения ряда неоспоримых преимуществ, включая стабильность и порядок в государственном аппарате. И.И. Воронцов–Дашков подчеркивал, что чины играют ключевую роль в установлении четкой иерархии в отношениях между начальниками и подчинёнными. В этом контексте он считал, что усиленный контроль за применением чинов мог бы привести к большему положительному результату, чем их полная отмена. Эти аргументы на этот раз нашли отклик у императора, и, таким образом, очередная попытка провести реформу, направленную на ликвидацию гражданских чинов, завершилась безуспешно³²³.

³²² Перетц Е.А. Дневник Указ. соч. С. 14.

³²³ Шепелев Л.Е. Чиновный мир России: XVIII—начало XX вв. ... С. 186.

Глава 3. Последняя попытка реформирования гражданского чинопроизводства в 1895 — 1901 гг.

§1. Деятельность Комиссии 1895 г. по разработке проекта Устава о службе гражданской

В марте 1895 г. Николаю II была подана анонимная записка, в которой подвергалась сомнению эффективность Инспекторского отдела в контроле за служебными перемещениями в гражданских ведомствах. В записке утверждалось, что из-за перегруженности делопроизводством данное учреждение не справлялось с возложенными на него задачами. В ответ Николай II поручил Комитету министров разработать предложения по его реорганизации³²⁴.

Инспекторский отдел при Собственной е.и.в. канцелярии, ранее известный как Инспекторский департамент гражданского ведомства, был впервые учреждён в 1846 г. в период правления Николая I. Основной его задачей был контроль над производством в чины, назначением на должности и увольнением с гражданской службы. Прямая подчинённость департамента императору давала возможность Николаю I получать исчерпывающую информацию о численности чиновников и отслеживать динамику несоответствий чинов и должностей по различным ведомствам. Однако этот институт просуществовал недолго — в 1858 г. его упразднили, официально сославшись на перегруженность делопроизводством. В действительности, ключевой причиной его упразднения стало сопротивление большинства министров, которые не желали быть подконтрольными департаменту. Последний обладал правом окончательного решения в кадровых вопросах, что позволяло ему оспаривать решения министров и тем самым ограничивать их влияние в подведомственных учреждениях.

В 90-е гг. при Александре III возникла идея восстановления департамента с целью усиления контроля монарха за деятельностью чиновников. В январе 1894 г.

³²⁴ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 11. Л. 193.

И.И. Воронцов–Дашков подготовил доклад, в котором предложил создать Особую секретную Комиссию для разработки мер по надзору за прохождением гражданской службы. Результатом деятельности Комиссии стал проект о создании Инспекторского отдела при Собственной е.и.в. канцелярии.³²⁵ Одновременно с этим императору представили *Положение о производстве дел по инспекторской части гражданского ведомства*, которое определяло круг обязанностей данного учреждения. В сферу обязанностей Инспекторского отдела входило рассмотрение распоряжений о приеме, увольнении и перемещении чиновников, присуждении чинов, а также составление отзывов на мероприятия общего характера, затрагивающие гражданскую службу. Однако это положение не было принято из-за возражений большинства министров, которые выступали против того, чтобы все перемещения чиновников, особенно высших, утверждались исключительно высочайшим приказом. По их мнению, такая процедура, при которой решения министров оставались временными до публикации приказа, подрывала их авторитет в подведомственных учреждениях.

После кончины Александра III, учреждение официально приступило к выполнению своих обязанностей на основе новых правил о производстве дел по инспекторской части. Согласно этим правилам, деятельность Инспекторского отдела сводилась преимущественно к формальному рассмотрению вопросов о представлении чиновников к должностям. Однако, новое положение предусматривало сбор и систематизацию подробных данных практически о каждом чиновнике, что вызвало сопротивление министров. В результате министры активно противодействовали работе отдела, намеренно перегружая его официальной перепиской и делопроизводством.

Формальное соблюдение требований инспекторского отдела заставляло их проявлять повышенную внимательность и осторожность при назначении на высшие чины, особенно в условиях, когда в 1880–1890-е гг. случаи несоответствия чинов занимаемым должностям среди высших чиновников значительно участились. По данным доклада Инспекторского отдела за 1894 г., из 4132 лиц,

³²⁵ Дубенцов Б.Б. Инспекторский отдел гражданского ведомства (1894—1917 гг.) ... С.120—121.

поступивших на гражданскую службу, лишь 59,9% принадлежали к разрядам, которым это право предоставлялось в соответствии с общим законодательством, тогда как 40,1% были назначены из числа лиц, не обладавших формальным правом на гражданскую службу. Более того, из этих 59,9% только около четверти имели соответствующую профессиональную подготовку, позволяющую поступить на службу по образовательному цензу³²⁶. Таким образом, можно предположить, что около 30% всех зачисленных в гражданское ведомство не имели достаточных правовых оснований для занятия должностей. Дополнительные сложности создавал Устав о службе гражданской, нормы которого к тому времени значительно устарели и уже не соответствовали изменившимся реалиям административного управления

В марте 1895 г. по личному распоряжению Николая II, Комитет Министров приступил к обсуждению предложений глав ведомств по улучшению деятельности Инспекторского отдела. По очевидным причинам министры единогласно предложили ликвидировать данное учреждение. Кроме того, главы ведомств подчеркивали необходимость серьезного пересмотра норм Устава о службе гражданской.

В июле того же года Комитет Министров представил императору отчет в котором утверждалось, что «Устав о службе гражданской, изложенный в томе III свода законов, представляется ничем иным, как рядом разновременных изданных законоположений, частью устаревших, частью между собой несогласованных, не отвечающих потребностям современной служебной деятельности и нередко даже неисполнимых на практике, вследствие чего, в некоторых случаях, является неизбежная необходимость допускать отступления, вызываемые требованиями жизни и самой пользой службы.... Общий пересмотр Устава, с начала нынешнего столетия, неоднократно признавался необходимым, но несмотря на то, оно остается в прежнем сложном и несовершенном виде»³²⁷.

³²⁶ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 11. Л. 376.

³²⁷ Там же. Д. 11. Л. 10—11.

Предложения Комитета Министров о пересмотре Устава о службе гражданской показали императору весьма полезными. Однако идеи о ликвидации Инспекторского отдела не получили его одобрения, хотя он согласился на частичное сокращение его полномочий. Под влиянием министров была упразднена одна из ключевых функций этого отдела — контроль за перемещениями чиновников по должностям. Оставшийся надзор за назначениями на должности V и VI классов фактически превратил Инспекторский отдел в номинальный орган, полностью зависимый от решения министров и лишённый реального влияния³²⁸.

Сложившиеся в Инспекторском отделе проблемы побудили императора вновь обратить внимание на вопросы гражданской службы. В июле 1895 г. по поручению императора была создана Комиссия по пересмотру Устава о службе гражданской для устранения устаревших норм гражданского чиновничества и их систематизации³²⁹. В ноябре в соответствии с указом Николая II, председателем Комиссии был назначен член Госсовета по департаменту законов Е.А. Перетц. После его смерти, в марте 1899 г. председателем стал член Государственного совета И.И. Шамшин³³⁰. Первоначальный состав Комиссии состоял из 19 человек, включая председателей³³¹, но к концу ее работы увеличился до 31-го

³²⁸ Дубенцов Б.Б. Попытки преобразования организации государственной службы в конце XIX в. (из практики Министерства финансов) // Проблемы отечественной истории: Сборник статей аспирантов и соискателей. В 2-х ч. Ч. 1. М., 1976. С. 215—216.

³²⁹ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 11. Л. 37.

³³⁰ Там же. Д. 7 г., Л. 1—2.

³³¹ Министры императорского двора В.Б. Фредерикс и иностранных дел Н.П. Шишкин; товарищи министров: народного просвещения М.С. Волконский, путей сообщения Н.П. Петров, внутренних дел Н.А. Неклюдов, министерства финансов А.П. Иващенко, министерства юстиции П.М. Бутовский, министерства земледелия и государственных имуществ А.А. Нарышкин; главноуправляющий Собственной е.и.в. канцелярии³³¹ В.В. Верховский и его помощники А.С. Танеев и А.А. Будберг; товарищ обер-прокурора Синода В.К. Саблер; Государственный секретарь А.С. Стишинский; помощник управляющего делами Комитета Министров Э.В. Шольц; начальники канцелярии военного министерства П.Л. Лобко и главного управления уделов Л.Д. Вяземский; директор канцелярии Морского министерства А.Т. Серебряков. Кроме того, в состав Комиссии вошли П.М. фон Кауфман, А.П. Брянчанинов, П.М. Романов, К.Н. Рыздзевский, П.М. Михайлов, В.И. Мамантов, А.Ф. Редигер, Ю.А. Иксуль, В.С. Оболенский–Нелединский–Мелецкий, А.Х. Стевен, В.П. Череванский. Там же. Л. 1—4.

представителя³³². Комиссия 1895 г. стремилась учесть все существенные предложения, выработанные в ходе работы предшествующих комиссий и комитетов³³³. В результате на заседаниях Комиссии были определены основные расхождения, не соответствующие нормам гражданской службы, которые послужили основой для разработки нового проекта Устава о гражданской службе.

По мнению Комиссии, сохранение гражданских чинов в их неизменном виде на протяжении почти двух столетий тормозило эффективность государственного механизма. Комиссией отмечалось, что чины более не определяли ни служебного, ни иерархического положения лиц на службе. В результате сохранения чинов, они стали объектом привлечения широкого круга лиц недворянского происхождения на службу, что снизило ценность чиновных рангов. Производство в чины до статского советника определялось не столько особыми отличиями в службе, сколько выслугой лет, что позволяло низшим и средним группам чиновничества продвигаться по чиновной лестнице с целью приобретения новых социально-экономических преимуществ³³⁴. Последствием сохранения чинов стало их злоупотребление на протяжении XVIII—нач. XX вв.

При этом, Комиссия придерживалась мнения, что для устранения проблемы несовпадения чинов и должностей не требовалось столь радикальных мер, как полная их ликвидация. Объяснялось это тем, что принятие данной меры могло вызвать новую волну недовольства среди высшего чиновничества. В частности, обер-прокурор Синода К.П. Победоносцев выразил негодование, заявив, что прежде чем уничтожать чины необходимо установить новый порядок приема на государственную службу, который бы не умалял достоинства служащих³³⁵.

В итоге Комиссия предложила отказаться от существующего подхода к продвижению по чинам, предлагая присвоить им исключительно характер наград. Связь чина с должностью, ранее игравшая роль регулятора карьерного роста

³³² *Белых А.А.* Три века Табели о рангах / Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика, 58(2). ... С. 106.

³³³ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 14 б. Л. 63.

³³⁴ Там же. Д. 11., Л. 198—199; 203.

³³⁵ *Соловьев К.А.* Политическая система Российской империи в 1881—1905 гг.: проблема законотворчества. ... С. 88.

чиновника по службе, должна была прекратиться³³⁶. Вместо этого поступление на службу и занятие должностей следовало определять в основном образовательным цензом³³⁷. Таким образом, по мнению Комиссии, предложенные изменения не нарушали бы основных принципов гражданской службы, сохраняя при этом историческую преемственность с Табелью Петра Великого.

Комиссия пришла к выводу о необходимости повышения уровня образовательного ценза для чиновников среднего и низшего звена. В пояснительной записке Комиссии отмечалось, что путем выслуги лет чиновники могли претендовать на получение чинов VIII–VI классов, что не соответствовало интересам правительства³³⁸. Согласно нормам действующего Устава о службе гражданской (статья 17), лица, не имеющие аттестатов об образовании, имели возможность поступить на гражданскую службу при успешном прохождении предварительных испытаний³³⁹.

Комиссия предложила ввести новые требования к уровню образования при приеме на гражданскую службу. Согласно им, к гражданской службе допускались исключительно лишь те лица, которые обладали аттестатами об окончании высших и средних учебных заведений. Лица с высшим образованием получали должности, начиная с VIII класса; кандидатам с магистерской или докторской степенью предлагались должности с VII класса.³⁴⁰ Комиссия при этом предложила сохранить право допуска к гражданской службе для лиц, успешно прошедших испытания по специальной программе. Это объяснялось сложным кадровым обеспечением в губерниях, где ощущалась нехватка квалифицированных

³³⁶ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 11. Л. 203—204; Л. 209.

³³⁷ Там же. Л. 211.

³³⁸ Там же. Л. 212—213.

³³⁹ Устав эмеритальной кассы ведомства Министерства Юстиции. // Сост.: Полянский А.М.: Свод Уставов о службе гражданской: С разъяснениями Правительствующего Сената и циркулярами Министерств и Государственного Контроля. Уставы о пенсиях и единовременных пособиях и эмеритальных кассах гражданского ведомства: Положение о пенсионной кассе служащих на казенных железных дорогах и формы чинов гражданского ведомства. 3-е изд. Т. III. М., 1900.

³⁴⁰ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 11. Л. 213 — 214; Л. 217—218.

специалистов³⁴¹. Стоит отметить, что данная возможность исключалась в столичных городах³⁴².

Еще одним нововведением стало установление сроков продолжительности службы при определении к должностям. Для лиц, имеющих высшее образование, устанавливались следующие сроки: для должностей VII класса – не менее трех лет службы, VI класса – не менее шести лет, V класса – девяти лет и IV класса – двенадцати лет службы. Для лиц, имеющих среднее образование, сроки увеличивались на четыре года; для лиц, имеющих шесть классов образования, сроки увеличивались примерно на шесть лет. Для лиц, успешно прошедших испытания по специальной программе, сроки увеличивались на восемь лет³⁴³.

В соответствии с новой концепцией Устава о гражданской службе, планировалось установить одинаковые предварительные сроки службы в провинции, отвечающие требованиям, предъявляемым к служащим центральных учреждений. Однако данное предложение вызвало серьезные разногласия в Комиссии³⁴⁴. Как отмечал товарищ главноуправляющего Собственной е.и.в. канцелярии по учреждениям императрицы Марии П.М. фон Кауфман: «Установление определенных и для всех родов службы однородных сроков едва ли может привести пользу... Для занятия должностей предводителя дворянства, городского головы, председателя земской управы и других закон не требует определенного числа лет предварительной службы, нисколько не стесняя в этом лиц, имеющих право выбора»³⁴⁵.

Многие члены Комиссии соглашались с П.М. фон Кауфманом, подчеркивая, что жизнь и служба в губернии и провинции представляли собой достаточно трудные условия, и, мягко говоря, не вызывали перспектив для служащих из

³⁴¹ Миронов Б.Н. Российская империя. От традиции к модерну. Т.2. ... С. 621.

³⁴² Мазур Л.Н. Становление и эволюция сельской бюрократии в России во второй половине XIX—начале XX в. / Л. Н. Мазур // Известия Уральского федерального университета. Сер. 2, Гуманитарные науки. 2014. № 2 (127). С. 251—267.

³⁴³ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 11. Л. 237—238.

³⁴⁴ Там же. Л. 238—239.

³⁴⁵ Там же. Д. 1а. Л. 24—25.

столицы³⁴⁶. В связи с этим для привлечения образованных специалистов было необходимо предлагать либо достойное вознаграждение, либо возможность занимать высокие должности сразу. В результате Комиссия приняла решение отказаться от введения предварительных сроков службы к занимаемой должности для местной службы, сохраняя его только для столичных служащих³⁴⁷.

Вместе с тем, при включении чинов в общую поочередность наград, Комиссия предложила поставить чин титулярного советника вслед за орденом Св. Анны III ст., чин надворного советника в равное значение за орденом Св. Анны II ст., чин статского советника за орденом Св. Владимира IV ст., чин действительного статского советника за орденом Св. Владимира III ст. и чин тайного советника вслед за орденом Св. Владимира II ст.³⁴⁸. Чины действительного тайного советника и звание канцлера, и соответствующие им ордена Св. Владимира I ст. и Св. Андрея Первозванного жаловались только по личному решению российского монарха³⁴⁹. Кроме того, в общем порядке межнаградной период не мог быть меньше трех лет, лишь за выдающиеся заслуги этот срок мог быть сокращен на один год³⁵⁰.

Еще одним вопросом, подвергнутым рассмотрению Комиссией, стало предложение о пересмотре ст. 244 Устава о службе гражданской, которая определяла четырнадцать чинов в иерархии гражданской службы³⁵¹.

Отмечалось, что с поправкой в Устав (ст. 250), чины корабельного секретаря и провинциального секретаря ликвидировались. Кроме того, по мнению Комиссии, чин канцлера едва ли мог считаться «чином» в тесном значении этого слова, поскольку, он скорее представлял собой высшую должность, назначаемую императором³⁵².

³⁴⁶ Там же. Д. 11. Л. 242.

³⁴⁷ Там же. Л. 247.

³⁴⁸ Там же. Л. 282.

³⁴⁹ *Шепелев Л.Е.* Отмененные историей чины, звания и титулы в Российской империи // Л.: Наука. 1977. С. 170.

³⁵⁰ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 11. Л. 284 —285.

³⁵¹ Там же. Л. 261.

³⁵² Там же. Л. 264.

Согласно документам Комиссии 1895 г. предполагалось сократить число чинов по Табелю о рангах до одиннадцати. Однако многие члены Комиссии высказывали поддержку идеи более радикального сокращения числа чинов. При сохранении одновременно одиннадцати чинов и пятнадцати орденов общее число последовательно присуждаемых наград возросло бы до 26³⁵³. По мнению Комиссии, данное число наград не соответствовало бы средней продолжительности службы чиновников, если бы они стремились к повышению жалованья путем карьерного роста³⁵⁴. С другой стороны, члены Комиссии сомневались в том, что сохранение XI степеней гражданских чинов создаст условия для разграничения социально-экономических преимуществ между чинами, учитывая их значительное количество³⁵⁵. В связи с этим они выступили за ликвидацию коллежских чинов, таких как коллежский советник, коллежский асессор, коллежский секретарь и коллежский регистратор³⁵⁶.

Важно отметить частные инициативы членов Комиссии относительно необходимости переименования чинов в «исконно русские» названия³⁵⁷. В ходе обсуждений этого вопроса прозвучали аргументы о том, что сохранившиеся с петровской эпохи чины, многие из которых имели зарубежное происхождение, вызывали комический эффект при использовании в речи в XIX в.³⁵⁸ Кроме того, многие устаревшие названия чинов относились к коллегиям Петра I, которые уже не существовали, что дополнительно затрудняло их понимание³⁵⁹. В связи с этим, возникли предложения о целесообразности возвращения к историческим «русским» наименованиям чинов, таким как ближний боярин, боярин, окольный, думный дворянин, стольник и стряпчий. Однако в Кабинете

³⁵³ Там же. Л. 264—265.

³⁵⁴ Там же. Л. 287.

³⁵⁵ Там же. Л. 289.

³⁵⁶ Там же. Л. 271.

³⁵⁷ Там же. Л. 272.

³⁵⁸ *Голосенко И.А.* Начальство. Очерки по истории российской социологии чиновничества конца XIX — начала XX вв. // Журнал социологии и социальной антропологии. 2005. Том 8. № 1. С. 61.

³⁵⁹ *Дубенцов Б.Б.* Самодержавие и чиновничество в 1881–1904 гг. (Политика царского правительства в области организации государственной службы): автореф. ... дис. канд. ист. наук. Л., 1977. 22 с.

Министров и Сенате пришли к выводу, что это предложение невозможно реализовать, поскольку оно потребовало бы полного пересмотра всей системы должностей и чинов, а также привилегий, связанных с ними, что вызвало бы резкое сопротивление со стороны многих высших чиновников³⁶⁰.

При разработке проекта Устава о гражданской службе Комиссия провела тщательный анализ социального состава чиновничества и пришла к противоречивым выводам. В XVIII—XIX вв. политика правительства была направлена на привлечение в государственную службу лиц дворянского происхождения, а также на ограничение доступа к службе для лиц непривилегированных сословий. Однако результаты исследования Комиссии показали, что такая политика не только оказалась неэффективной, но и негативно сказалась на государственном устройстве³⁶¹. Члены Комиссии выразили обеспокоенность тем, что социальный состав чиновничества менялся в ущерб дворянскому сословию. Несмотря на то, что на высших должностях преобладали представители дворянского сословия, новое поколение дворян не стремилось строить карьеру на гражданской службе³⁶². С другой стороны, стремительный рост среднего и низшего звена чиновничества в основном определяли служащие из непривилегированных групп³⁶³. Это были дети почетных граждан, курьеров, мастеровых, низших чинов придворного ведомства и др.³⁶⁴. Выходцы из данных групп не всегда обладали высшим образованием, особенно это было заметно в губерниях и провинциях. В то же время существовал запрет на гражданскую службу для иностранцев, купцов и их детей, который был обусловлен фискальными соображениями и существовавшей подушной податью в XVIII в.³⁶⁵ Однако, в условиях усложнившихся механизмов государственного управления в XIX в. указанные меры теряли смысл. Купцы и представители других категорий,

³⁶⁰ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 11. Л. 275.

³⁶¹ Там же. Л. 293.

³⁶² *Миронов Б.Н.* Российская империя. От традиции к модерну. Т.2. ... С. 491.

³⁶³ *Ерошкин Н.П.* Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. С. 54.

³⁶⁴ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 11. Л. 297.

³⁶⁵ Там же. Л. 297—298.

обладавшие высшим образованием, могли бы в значительной степени способствовать повышению профессионализма в государственной службе. Однако наличие действующего запрета вынуждало их строить карьеру исключительно в частном секторе и коммерции³⁶⁶.

В результате члены Комиссии выдвинули идею об отмене сословных ограничений и установлении открытого доступа к гражданской службе для всех сословий, соответствующих требованиям образовательной подготовки³⁶⁷. В таких условиях, отмена ограничительных условий, изложенных в 6 статье Устава о службе гражданской, представлялась большинству членов Комиссии мерой вполне своевременной и справедливой. Однако, в ходе обсуждения этого вопроса, Комиссия не смогла прийти к единому заключению³⁶⁸.

К тому же, Комиссией отмечалось, что в условиях бурного экономического роста в Российской империи появилось множество должностей совершенно иного типа, которых прежде не существовало. Такие должности, как правило, характеризовались хозяйственным видом деятельности³⁶⁹. При этом Устав о гражданской службе предоставлял таким должностям полные права государственной службы, несмотря на их крайне ограниченное правительственное значение, что вызывало беспокойство у министров. Как отмечалось в пояснительной записке, данный принцип «способствовал расточению служебных преимуществ, и без существенной в том необходимости, ронял цену гражданской

³⁶⁶ Соловьев К.А. Хозяин земли русской? Самодержавие и бюрократия в эпоху модерна. ... С. 48.

³⁶⁷ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 11. Л. 298.

³⁶⁸ Там же. Л. 300—303. (Несмотря на то, что многие члены Комиссии одобрили предложение об отмене сословных преимуществ, два члена Комиссии (П.Л. Лобко и А.С. Стишинский) требовали, чтобы в проект в виде примечания были добавлены сословные принципы поступления на службу:

- I. Право на поступление (в классную службу) приобретается: а) сословным положением, б) достижением одной из степеней образования.
- II. По сословному происхождению имеют право вступать в гражданскую службу: 1) потомственные дворяне; 2) дворяне личные; 3) потомственные почетные граждане; 4) сыновья церковнослужителей; 5) сыновья офицеров и чиновников; 6) сыновья коммерции советников; 7) сыновья ученых и художников, не имеющих классов чин; 8) сыновья уездных, приходских и домашних учителей).

³⁶⁹ Там же. Л. 312.

службы»³⁷⁰. В результате Комиссией была разработана концепция разделения гражданской службы с целью более чёткого соблюдения служебных прав и преимуществ. Предложенная система включала в себя деление службы на классную и неклассную, а также службу по найму. Согласно проекту, классные должности были разделены на десять классов, в то время как не классные должности были разделены на старшие и младшие. Должности, относившиеся к службе по найму, делились на два разряда³⁷¹.

В ходе продолжительных дискуссий в Комиссии стало очевидным, что далеко не все члены поддержали идею выделения отдельной категории неклассной службы. Представители правительственных ведомств высказывали опасения, что принятие такого положения затруднит разделение служащих из-за разнообразия должностей в государственных учреждениях³⁷². В этой связи возникло предложение сосредоточиться на разделении службы на классную и службу по найму, отказавшись от выделения неклассной службы³⁷³. В частности, А.С. Стишинский указывал, что «Все вышеизложенное приводит к убеждению о некоторой шаткости тех оснований, на коих построена предполагаемая в проекте организация неклассной службы. Высказанные в пояснительной записке принципиальные указания относительно разграничения классных и неклассных должностей оказались далеко не всегда выдержанными. Во многих случаях отнесение должностей к тому или другому разряду зависит не от свойства самих должностей и сопряженных с ними обязанностей, а от соображений до известной степени случайных. Во всей системе замечается отсутствие ясного и твердого определения, что собственно понимает проект под неклассной службой»³⁷⁴.

С другой стороны, А.П. Брянчанинов отмечал: «С развитием экономической жизни в России и с принятием на себя правительственными органами многих

³⁷⁰ Там же. Л. 317—318.

³⁷¹ Там же. Л. 321—322.

³⁷² *Макей А.Д.* Эволюция гражданского чиновничества в Российской империи в XVIII—XIX веках // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Сер.: Гуманитарные и общественные науки. 2023. № 1. С. 45.

³⁷³ Там же. Л. 322.

³⁷⁴ Там же. Д. 1а. Л. 89—90.

новых обязанностей хозяйственного характера, условия служебной деятельности усложняются. Потому весьма трудно составить такой закон, который обнимал бы собой все случаи. Если закон будет стремиться нивелировать все такие случаи и заключить их в более или менее узкие рамки, то очень скоро сама жизнь выдвинет массу новых исключений, подобно тому, как множество таких исключений имеется в ныне действующем законе»³⁷⁵.

Несмотря на явные разногласия, председатель Комиссии, И.И. Шамшин, принял решение сохранить категорию некласной службы в проекте устава. Он подчеркивал, что возможные противоречия между классными и некласными должностями будут разрешены на практике³⁷⁶.

Другим важным предложением Комиссии стала идея внедрения механизма подготовительной службы в правительственных учреждениях³⁷⁷. Согласно проекту, подготовительная служба внедрялась не во всех правительственных учреждениях, а лишь в тех, где руководство ведомств признавало такую подготовку необходимой. Отказ от внедрения института подготовительной службы во все государственные учреждения был обусловлен, прежде всего, значительными расходами. Комиссия предполагала, что кандидаты не будут готовы работать без оплаты, в отличие от Пруссии, где для поступления на государственную службу требовалось удостоверение о возможности полного самообеспечения³⁷⁸.

В предвидении возможного увеличения числа желающих поступить на подготовительную гражданскую службу в центральные правительственные учреждения по сравнению с провинцией, по поручению Министерства финансов, Комиссия внесла предложение о введении квоты на количество кандидатов принимаемых на подготовительную службу в столичных ведомствах.³⁷⁹ В отчете отмечалось: «Жизнь идет постоянно вперед, условия службы меняются;

³⁷⁵ Там же. Л. 95—96.

³⁷⁶ Там же. Л. 323—324.

³⁷⁷ Там же. Л. 325.

³⁷⁸ Там же. Л. 327—328.

³⁷⁹ *Соловьев Я.В.* Министерство финансов Российской империи в 1858-1903 гг.: Организация и функционирование.: дис ... канд. ист. наук. М., 2003. С. 91.

установленное в данное время число состоящих на подготовительной службе может оказаться, чрез сравнительно небольшой промежуток времени, совершенно несоответствующим изменившимся требованиям ведомства»³⁸⁰.

В результате Комиссией в период с 1895 по 1901 гг. был разработан Устав о службе гражданской, согласно которому гражданские чины предоставлялись только как награда за выдающиеся достижения на государственной службе. Они были включены в последовательную наградную систему вместе с орденами, образуя систему ступеней в государственных наградах. Кроме того, было решено отменить жалованье чинов за выслугу лет и постепенно сократить количество гражданских чинов в максимально возможной степени³⁸¹. Чин переставал быть обязательным условием для занятия должности, вместо этого требования кандидатов определялись образовательным уровнем и предварительной службой.

Поскольку требования к кандидатам на государственную службу должны были возрасти за счет степени образования, для допуска к гражданской службе рекомендовались лица, имеющие либо аттестаты об окончании высших или средних учебных заведений, либо свидетельства о прохождении шести классов³⁸².

Исключения предусматривались лишь для губерний или провинций, где из-за нехватки квалифицированных специалистов кандидатам на гражданскую службу разрешалось пройти программу особых испытаний. И, наконец, вводилось разделение гражданской службы на классную и неклассную службу, а также службу по найму. Классные должности разделялись на десять классов, в то время как не классные дробились на старших и младших, последние также делились на два разряда.

³⁸⁰ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 11. Л. 328—329.

³⁸¹ Вопрос о сохранении численности чинов не был решен окончательно, остановились на сохранении 11 чинов.

³⁸² Лица, имеющие аттестаты об окончании высших учебных заведений, могли быть определяемы прямо на должности до VIII класса включительно, лица же, удостоенные ученых степеней доктора или магистра, могут быть определяемы на должности VII класса.

Разработанные и принятые Комитетом предложения были включены в проект Устава о гражданской службе и переданы на рассмотрение в правительственные ведомства в 1901 г.³⁸³.

³⁸³ Там же. Д. 7 г. Л. 10.

§2. Оценка проекта Устава о службе гражданской 1895 г. в министерствах и ведомствах и его судьба

В 1901 г. центральные государственные учреждения, рассмотрев законопроект Устава о службе гражданской, представили подробные отчеты от руководителей ведомств.

Министерство финансов под руководством С.Ю. Витте подготовило доклад на проект устава объёмом в сорок пять листов, в котором отмечалось, что потребность в реформировании гражданской службы назрела уже давно³⁸⁴. Министр финансов поддерживал предложения об упразднении права продвижения по службе на основе выслуги лет и за приобретение ученой степени, а также о сокращении числа гражданских чинов³⁸⁵. Тем не менее, он выразил сомнения относительно того, можно ли назвать этот проект «коренной реформой», поскольку Комиссия не решилась на полное упразднение всех гражданских чинов, ограничившись лишь частичными мерами³⁸⁶.

Кроме того, Комиссия отказалась от идеи уравнивать чины с должностями; вместо этого она ввела два новых института: подготовительную службу с установлением экзамена, и стажа, сроки которого различались в зависимости от степени образования. Министерству финансов эти предложения показались сомнительными: в отчете отмечалось, что подготовительная служба может быть эффективной лишь в определенных ведомствах, а стаж, в сущности, не является показателем квалификации и способностей чиновника³⁸⁷.

Несмотря на некоторые разногласия с Комиссией, С.Ю. Витте признавал, что чины по-прежнему имеют важное значение для чиновников. В отчете приводились возможные мотивы, побуждающие чиновников стремиться к чинам, в частности возможность приобретения статуса личного почетного гражданства,

³⁸⁴ РГИА. Ф. 560. Оп. 26. Д. 250 Л. 4—5.

³⁸⁵ Там же. Л. 6.

³⁸⁶ Там же. Л. 2—3.

³⁸⁷ Там же. Л. 12—13.

личного дворянства и даже потомственного дворянства³⁸⁸. Кроме того, получение нового чина соединялось с правом на дополнительные денежные отчисления при передвижении по службе или командировках, а также получением более высоких должностей и иногда казённых квартир служащим. Чиновники предпочитали чины орденам, поскольку они не влекли за собой вычетов из содержания, тогда как за ордена, особенно высших степеней, требовались вычеты³⁸⁹. Для чиновников с низким жалованьем подобные вычеты могли быть достаточно обременительными. Эти мотивы, согласно отчету министерства, объясняли причины, по которым общество не могло полностью избавиться от чинов³⁹⁰. «В XIX столетии чины – это не должности, а место человека на бюрократической лестнице»³⁹¹.

Важно отметить, что в рамках мер по повышению эффективности службы Министерство финансов под руководством С.Ю. Витте осуществляло целенаправленную стратегию обновления чиновнического аппарата. Историк Я.Н. Соловьев обратил внимание на то, что, в этом министерстве все более значимое число должностей занимали лица с высшим образованием, для которых создавались преимущества по службе, поощрялась инициатива сотрудников³⁹². К началу XX в. политика Витте стала приносить ощутимые результаты. Современники отмечали наличие особой «демократической» атмосферы в министерстве, улучшение качества работы служащих. Все это сказывалось на увеличении влияния Министерства финансов среди других правительственных учреждений.

Другим важным нововведением в проекте Устава о службе гражданской стало деление гражданской службы на классную, неклассную и по вольному

³⁸⁸ Там же. Л. 14.

³⁸⁹ *Шепелев Л.Е.* Царизм и буржуазия во второй половине XIX века. Проблемы торгово-промышленной политики. ... С. 203.

³⁹⁰ РГИА. Ф. 560. Оп. 26. Д. 250. Л. 14—15.

³⁹¹ Цит. по: *Соловьев К.А.* Хозяин земли русской? Самодержавие и бюрократия в эпоху модерна. ... С.47.

³⁹² *Соловьев Я.В.* Указ. соч. С. 113.

найму³⁹³. Это разделение было обосновано наличием должностей хозяйственного характера, требующих соответствующей структуризации.

По мнению министра финансов, в проекте не было дано точного определения видов гражданской службы, отчего на практике могли возникнуть служебные противоречия³⁹⁴. Кроме того, министром подвергалась сомнению необходимость деления неклассной службы на разряды. К примеру, бухгалтеров ведомства Государственного контроля, имеющих высшие ранги, причисляли к гражданской службе, но бухгалтеров низших разрядов ставили в положение неклассной службы и т.п.³⁹⁵. Согласно проекту, образовательный ценз для старших неклассных должностей был выше, чем для старших классной службы. Служащие неклассной службы должны были иметь законченный курс городского училища, в то время как для должностей классной службы необходимо было пройти «программу испытания вольноопределяющихся второго разряда»³⁹⁶. По данным Комиссии, из 4339 человек, определенных на государственную службу с 1 ноября 1894 г. по 1 августа 1895 г., 32% получили высшее образование, 15% окончили курс средних учебных заведений, а 52,5% обучались в уездных училищах или получили даже меньшее образование³⁹⁷.

Министр финансов согласился с мнением Комиссии о том, что неклассные должности следовало бы определить исключительно для занятий, связанных с формальными и узкотехническими областями, не имеющими непосредственного отношения к гражданской службе³⁹⁸. Кроме того, министр отмечал, что служащие неклассных должностей могут иметь право на пенсии, но только в случаях, «когда это требовалось свойствами, связанными с их должностными обязанностями»³⁹⁹. Очевидно, что определенная часть неклассных служащих могла быть лишена

³⁹³ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 7 г. Л. 7—8.

³⁹⁴ Там же. Ф. 560. Оп. 26. Д. 250 Л. 22.

³⁹⁵ Там же. Л. 4—5.

³⁹⁶ Там же. Л. 22.

³⁹⁷ *Зайончковский П.А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. ... С. 53.

³⁹⁸ РГИА. Ф. 560. Оп. 26. Д. 250 Л. 24.

³⁹⁹ Там же. Л. 35—36.

пенсий, что подвергало сомнению разницу между неклассной и вольнонаемной службой.

С.Ю. Витте указывал на то, что на протяжении последних десятилетий изменения в системе гражданской службы отличались характером полумер, ограничиваясь внесением отдельных поправок и дополнений, что не способствовало принципиальной перестройке ее основных организационных основ. По его мнению, для повышения эффективности гражданской службы необходимо фундаментальное переосмысление обсуждаемых Комиссией вопросов. В частности, предложения о градации гражданской службы не были достаточно проработаны, а идея приравнивания чинов к орденам не учитывала таких важных аспектов, как механизм распределения социальных привилегий между чинами и орденами при их вероятном слиянии, так и влияние этой меры на мотивацию чиновников, если чины утратят свое прежнее значение. Именно незавершенность проекта стала причиной критической оценки со стороны С.Ю. Витте.

Министерство земледелия и государственных имуществ, возглавляемое А.С. Ермоловым подготовило не менее детальный отчет. В центре внимания отчета также находились ключевые вопросы: об отмене чинов, о градации гражданской службы и образовательный ценз. С первых строк министр ясно выражает свою позицию: «Не отрицая своевременности пересмотра устаревшего действующего Устава о службе гражданской...едва ли можно, однако признать необходимость производства коренной ломки всего строя правительственной службы, зиждущегося на прочных началах, исторически выработавшихся столетиями»⁴⁰⁰.

Согласно новому проекту Устава о службе гражданской, предлагалось упразднить четыре гражданских «коллежских» чина: регистратора, секретаря, ассессора и советника. Кроме того, предлагалось чины губернского секретаря, титулярного, надворного и статского советников давать не в обычном порядке за выслугу лет в предыдущем чине, а как награду за службу. Министр земледелия и государственных имуществ выступал решительно против последнего

⁴⁰⁰ Там же. Оп. 1. Д. 16. Л. 231—232.

предложения, ссылаясь на то, что награды как правило выделялись по определенной квоте: в центральных государственных учреждениях один чин на двадцать чиновников, а в губернских – один чин на сорок чиновников⁴⁰¹. С сокращением чинов данное ограничение осложнило бы возможность получения высших наградных чинов, особенно для провинциального чиновничества, которое к тому же лишалось возможности продвижения по выслуге лет.

Кроме того, А.С. Ермолов отмечал, что стремление получить чин сохраняется и среди «самых интеллигентных людей», приводя в качестве примера судебное ведомство, в котором с 1866 по 1895 гг. отсутствовала система выслуги лет. Министр подчеркивал, что сокращение числа гражданских чинов на четыре чина привело бы к тому, что дослужиться с губернского секретаря до статского советника понадобилось бы более двадцати лет. Более 3 лет – выслуга лет для получения чина губернского секретаря, 4 года – титулярного советника, 5 лет – надворного советника, 6 лет – статского советника. Кроме того, необходимо было учитывать и трехлетний срок для получения награды⁴⁰².

Согласно проекту Устава о службе гражданской, предусматривалось введение подготовительной службы, а должность служащего определялась в зависимости от уровня образования. Например, лица с высшим образованием могли быть назначены на должности VIII класса без подготовительной службы, для достижения VII класса требовалось три года подготовительной службы, и так далее⁴⁰³. Тем самым, проект вводил принцип более строгого образовательного ценза, согласно которому, чем выше должность, тем более высоким было требование к образованию, особенно к наличию высшего образования.

А.С. Ермолов в отчете министерства высказывал недовольство таким подходом, считая определение способностей чиновника исключительно наличием диплома сомнительным шагом. Вместо этого, он предлагал ввести специальный

⁴⁰¹ Там же. Л. 233.

⁴⁰² Там же. Л. 235—236.

⁴⁰³ См. Таблицу 2 (Приложение 1).

экзамен и предоставить всем равные возможности для прохождения подготовительной службы⁴⁰⁴.

Другой важный вопрос, рассмотренный в министерстве, был связан с делением гражданской службы на классную и неклассную и службу по найму. А.С. Ермолов выступал против данной градации, так как считал её заимствованной из западноевропейской практики и неспособной учитывать особенности русской действительности. Различие состоит в том, отмечал он, что в Европе наемные служащие материально обеспечены и их заработок увеличивался со временем, в то время как в России заработок чиновников растет медленнее, а основным стимулом службы остаются чины и связанные с ними привилегии⁴⁰⁵.

Можно предположить, что особое внимание к провинциальному чиновничеству в отчете министра земледелия вероятно связано с защитой привилегий помещиков и лоббированием интересов провинциальных чиновников. Согласно отчету министерства, сокращение числа чинов по предложенному проекту устава причинило бы наибольший вред именно провинциальному чиновничеству, поскольку многие провинциальные должности низкого ранга оценивались чинами и их получение через долговременную службу имело для служащих большое значение.

В то же время, как отметил в своем исследовании И.И. Воронов, А.С. Ермолов систематически проявлял особую заботу о подчиненных, стремясь установить в 1890-е гг. надбавку к окладам чиновникам от 10 до 25%⁴⁰⁶. Кроме того, служащие имели право на получение различных наград, включая чины, ордена, предоставление земельных участков, подарки от высшего руководства и т.д.⁴⁰⁷. Также чиновникам предоставлялось право на отпуск продолжительностью до четырех месяцев⁴⁰⁸. Таким образом, действия А.С. Ермолова, можно

⁴⁰⁴ Там же. Л. 238—239.

⁴⁰⁵ Там же. Л. 240.

⁴⁰⁶ *Воронов И.И.* Министерство земледелия Российской империи: XIX — начало XX вв. дис. ... д. ист. наук. СПб: Санкт-Петербургский государственный университет, 2016. С. 81.

⁴⁰⁷ *Евреинов В.А.* Гражданское чиновничество в России: ист. очерк. ... С. 96.

⁴⁰⁸ *Ерошкин Н.П.* Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. С.141.

предположить, были направлены на удержание высококвалифицированных сотрудников в своем ведомстве.

Проект Устава о гражданской службе рассматривался также в Министерстве юстиции. В отчете, подписанном министром Н.В. Муравьевым, были затронуты несколько ключевых вопросов, включая отмену гражданских чинов, введение образовательного ценза и деление гражданской службы.

Министр юстиции указывал, что чины по-прежнему являются важным стимулом для гражданских служащих, особенно для провинциального чиновничества. При этом он подчеркивал, что в силу ограниченности заработной платы, присвоение чинов оставалось одним из немногих реальных способов вознаграждения за усердную службу, а также для поддержания у служащих энергии для успешного выполнения служебных обязанностей⁴⁰⁹.

Н.В. Муравьев согласился с теми членами Комиссии, которые выступали за сохранение гражданских чинов в полном объеме и принципа выслуги лет. «В настоящее время государственная служба имеет особую привлекательность отчасти вследствие возможности получения чинов, то именно благодаря тому, что за чином младшим следуют старшие чины, в достижении коих служащий имеет некоторую уверенность», – отмечается в отчете⁴¹⁰. Министр также соглашался с большинством членов Комиссии относительно необходимости установления более жесткого образовательного ценза для приема на гражданскую службу.

По вопросу деления гражданской службы на классную и неклассную, министр юстиции был согласен с тем, что разделение неклассных служащих на три категории является наименьшим раздроблением этой службы. Однако, по его мнению, предложенная Комиссией грань между классной и неклассной службой недостаточно четка и ясна, что в практической реализации может вызвать дополнительные сложности. Н.В. Муравьев предложил альтернативный подход для неклассных должностей: не устанавливать особого образовательного ценза, а позволить начальникам отделов самим определять должности. Кроме того,

⁴⁰⁹ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 16. Л. 412.

⁴¹⁰ Там же. Л. 415—416.

оставить в качестве почетных наград для неклассных служащих только награждение медалями, сохранить звания личного и потомственного почетного гражданина, и обеспечить равные пенсионные права служащим⁴¹¹.

Не менее важным представляется отчет государственного секретаря барона Ю.А. Иксуля. В вопросе о предоставлении равных прав при поступлении на государственную службу он придерживался мнения большинства членов Комиссии и поддерживал отмену сословного ценза для поступления на службу. Он подчеркивал, что данная мера не является новшеством, поскольку «в течение почти полувека область гражданской службы, доступная для лиц, не имеющих по своему происхождению, на основании правил III тома свода законов, права поступать на оную, и таким образом... означенный ценз уже не действует»⁴¹².

Кроме того, государственный секретарь затронул вопрос об образовательном цензе, предложенный Комиссией. По его мнению, предложенные меры вызывают «сочувствие», поскольку на гражданскую службу, несмотря на ужесточение образовательного ценза, допускались лица, окончившие шесть классов средних учебных заведений⁴¹³. Следует отметить, что начиная со второй половины XIX в. объемы служебной переписки и документооборота постоянно увеличивались, что приводило к росту младшего звена чиновничества, тогда как среднее звено к концу XIX в. было преимущественно образованно и стремилось с помощью образования и выслуги лет занять более высокие должности⁴¹⁴. В связи с нехваткой служащих младшего звена, правительство предпринимало меры для назначения на низшие должности лиц, окончивших средние учебные заведения⁴¹⁵.

Принятие предложенных мер представляется государственному секретарю «необходимым шагом и имеющим неоспоримое значение»⁴¹⁶. Однако он

⁴¹¹ Там же. Л. 418.

⁴¹² Там же. Л. 631—632.

⁴¹³ Там же. Л. 635—636.

⁴¹⁴ *Кунавин К.С.* «Единственно от высочайшего соизволения»? Высшее гражданское чиновничество в России XIX—начала XX в. сквозь призму теории самоорганизованной критичности//Историческая информатика. ... С. 80.

⁴¹⁵ *Соловьев Ю. Б.* Самодержавие и дворянство в конце XIX века. ... С. 112.

⁴¹⁶ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 16. Л. 637.

сомневался в том, что на практике эти предложения будут поддержаны всеми ведомствами.

В отношении деления гражданской службы Ю.А. Иксуль обратил внимание на разногласия, возникшие среди членов Комиссии. Большинство членов Комиссии выступало против лишения неклассных должностей пенсий⁴¹⁷. По мнению государственного секретаря, беспокойства министров по этому поводу заслуживали внимания, поскольку нельзя исключить, что новые меры могут ухудшить положение служащих и негативно сказаться на интересах государственной службы⁴¹⁸.

В Комиссию по пересмотру Устава о службе гражданской поступил также отчет управляющего Морским министерством, генерал-адъютанта П.П. Тыртова. Он отмечал, что «труды на службе заслуживают заурядного награждения известными знаками отличия» и предлагал сохранить присвоение чинов за выслугу лет. Кроме того, он полагал, что основные предложения Комиссии «подвергнут гражданскую службу крайне неблагоприятным условиям по сравнению с военной»⁴¹⁹. В связи с этим, П.П. Тыртов приводит в пример офицера, вступающего на военную службу к 20 годам, рано начиная свой служебный путь к наградам, в то время как чиновник, начинающий гражданскую службу после завершения высшего образования и выполнения воинской повинности, обычно не моложе 25 лет, «будет еще выслуживать не менее двенадцати лет для возможности награждения четырьмя обер-офицерскими чинами». Поэтому «Предложения проекта по настоящему предмету нуждаются в поправках, а следовательно представляются не вполне правильными при существующих условиях», – отмечает он⁴²⁰. Также негативно оценивалось и предложение о структуре гражданской службы, поскольку границы между классными и неклассными должностями чрезвычайно размыты, и проект не

⁴¹⁷ Там же. Л. 649.

⁴¹⁸ Там же. Л. 649.

⁴¹⁹ Там же. Л. 115—116.

⁴²⁰ Там же. Л. 119—120.

предоставляет достаточно ясного решения относительно того, какие из должностей включались в состав неклассных⁴²¹.

Весьма консервативную позицию по отношению к новому проекту Устава о гражданской службе занял министр внутренних дел Д.С. Сипягин. По его мнению, проблема несоответствия чина и должности уже в значительной степени была устранена. Например, во многих ведомствах действовало положение, по которому «должности до IV класса не могут быть замещены лицами, не имеющими соответственных чинов, а также лицами, вовсе чинов не имеющими»⁴²². Д.С. Сипягин считал, что введение данного положения во всех ведомствах позволит избежать трудностей при назначении на должности, не нарушая при этом существующего порядка. Помимо этого, министр выступал против отмены выслуги лет. Согласно данным МВД, из 20.889 лиц, получивших право на личное и потомственно дворянство с 1882 по 1896 гг., 28% приобрели это право с получением чинов, и 72% по орденам. Кроме того, увеличение числа лиц, имеющих высшие чины объяснялось министром пропорциональным ростом числа служащих, и не было связано с расточительством чинами или получением их «с большой легкостью»⁴²³. По его мнению, отмена выслуги лет и упразднение ряда низших чинов не представляется целесообразным, поскольку это лишило бы государственную службу привлекательности. Кроме того, министр выступал на стороне большинства членов Комиссии в вопросе ужесточения образовательного ценза, несмотря на то, что согласно данным с 1 ноября 1894 г. по 1 августа 1895 г., из 1 609 человек, поступивших на службу МВД., высшее образование имели всего 17 % полицейских чиновников, среднее – 10,32 %, низшее – 72, 68 %⁴²⁴.

Министр внутренних дел обращал внимание на то, что предложения о классной и неклассной службе вызывали многочисленные возражения в составе Комиссии. Главные возражения сводились к трудностям распределения всех

⁴²¹ Там же. Л. 125.

⁴²² Там же. Ф. 1287. Оп. 46. Д. 3582. Л. 7—8.

⁴²³ Там же. Л. 11.

⁴²⁴ *Колодеев Е.П.* Уровень образованности полицейских чиновников в Российской империи во второй половине XIX в./ Теория и практика общественного развития, №7. Краснодар, 2013. С. 247.

должностей по намеченным Комиссией тринадцати категориям. Он указывал, что «в случае утверждения проекта не будет в сущности положено предела так называемому «расточению» служебных преимуществ»⁴²⁵.

Подобным образом были сделаны замечания и в отчете председателя Комитета Министров И.Н. Дурново. Он отмечал, что включение чинов в общий ряд наград имело бы негативное воздействие на средние и низшие должности, так как согласно положению 1874 г. нормы наград определены в соотношении 1:20 для центральных ведомств и 1:40 для подведомств⁴²⁶. Тем не менее, И.Н. Дурново не возражал против сокращения четырех гражданских чинов при условии сохранения выслуги лет. С другой стороны, деление гражданской службы было признано им мерой искусственной, ведущей к произволу, что может негативно повлиять на эффективность гражданской службы⁴²⁷.

Свои предложения по проекту устава представил также министр путей сообщения, М.И. Хилков. Прежде всего, он считал, что надо сохранить производство в чины до статского советника⁴²⁸. Кроме того, он предложил внести изменения в систему выслуги лет следующим образом: лица, занимающие должности не ниже V класса, могли получить чин статского советника после пяти лет выслуги, а чин надворного советника – не ниже VI класса – после шести лет выслуги. Для лиц с высшим образованием предлагалось сократить срок до одного года до получения чина губернского секретаря, до пяти лет до чина титулярного советника и до шести лет до чина надворного советника и чина статского советника. По вопросам деления гражданской службы министр выступал на стороне большинства Комиссии, однако считал, что для некласных служащих было бы правильным сохранить предложенное производство в чины в наградном порядке⁴²⁹.

В документах *РГИА* сохранился отчет статс-секретаря Государственного Совета, С.В. Рухлова, который с 1903 г. занимал должность товарища

⁴²⁵ РГИА. Ф. 1287. Оп. 46. Д. 3582. Л. 23.

⁴²⁶ *Зайончковский П.А.* Кризис самодержавия на рубеже 1870—1880-х годов. ... С. 156.

⁴²⁷ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 16. Л. 508.

⁴²⁸ Там же. Л. 753—754.

⁴²⁹ Там же. Л. 760.

главноуправляющего торговым мореплаванием и портами⁴³⁰. В отчете, он указывал, что отмена существующей системы производства в чины за выслугу лет и сокращение чинов является целесообразным, включая требование Комиссии о соответствии чина с должностью⁴³¹. Однако введение чинов в общий ранг наград он не считал разумным решением. «Пожалование чинов за выслугу лет, расточение их в виде наград, вне зависимости от служебного положения, повели их к обесцениванию, как служебных отличий», – отмечает он. С.В. Рухлов был убежден, что увеличение числа наград путем объединения орденов и чинов до восемнадцати приведет к тому, что при средней продолжительности жизни служащего практически невозможно будет достичь высших наград. Однако стоит отметить, что даже при наивысших усилиях чиновников, они не смогли бы получить все восемнадцать наград, так как их образование и стаж позволяли им «перескакивать» через нижние ступени наград⁴³².

С.В. Рухлов предлагал вернуться к идее Петра Великого о том, что чин является показателем занимаемой должности. «Такую связь должности с чином можно было установить, присвоив должностям чины, примерно, в следующей градации: X класс – губернский секретарь, IX класс – коллежский секретарь, VIII класс – титулярный советник, VII класс – надворный советник, VI класс – коллежский советник, V класс – статский советник, IV класс – действительный статский советник, III – тайный советник, I и II классы – действительный тайный советник», – отмечалось в отчете. Данная система существовала бы при условии сокращения четырех гражданских чинов согласно проекту Комиссии. Что касается, чинов с V класса, то они как высшие чины, присуждались бы в наградном порядке. В отношении деления гражданской службы на классную и неклассную, С.В. Рухлов соглашался с проектом Комиссии, при этом отмечая, что чины должны получать только классные служащие, для неклассных служащих

⁴³⁰ Шилов Д.Н. Государственные деятели Российской империи. Главы высших и центральных учреждений. 1802—1917 гг.: библиограф. справочник... С. 284.

⁴³¹ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 16. Л. 903.

⁴³² Там же. Л. 905—906.

следовало бы сохранить дарование медалями, орденами и предоставление сословных преимуществ⁴³³.

Эти же вопросы были затронуты и в отчете министра иностранных дел В.Н. Ламсдорфа, который отметил, что «видоизменение чина, как права, соединенного с прохождением службы...уменьшает служащим возможность достигнуть более или менее значительных и чина, и ордена». По мнению министра, целью, которую преследовала Комиссия, было улучшение привлекательности гражданской службы. Однако, если чиновникам будет сложно достичь последней награды, при условии, что они стремились бы к этой цели, то это могло вызвать у них разочарование⁴³⁴. Однако В.Н. Ламсдорф не выступал против сокращения чинов, при условии сохранения награждения первыми четырьмя чинами. В остальных вопросах министр иностранных дел выражал поддержку мнениям большинства членов Комиссии.

По проекту устава Собственная е.и.в. канцелярия ограничилась кратким отчетом, в котором, прежде всего, выражалась тревога по поводу того, что тесная связь гражданской службы с политической и общественной сферой может привести к непредсказуемым последствиям при ее коренных изменениях. Именно поэтому комиссии и комитеты, которые в течение XIX века занимались вопросами гражданского чиновничества, сталкивались с трудностями в практической реализации своих предложений⁴³⁵.

Тем не менее, Канцелярия полностью поддерживала проект Устава о службе гражданской, отмечая, что «...выработанный проект, который, сохраняя исторические особенности русского служебного строя, – пожалование в гражданские чины и предоставление служебных преимуществ по полученному образованию, изменяет действующие положения, сообразно с современными требованиями и пользами службы»⁴³⁶.

⁴³³ Там же. Л. 909—910.

⁴³⁴ Там же. Л. 911.

⁴³⁵ Там же. Л. 70.

⁴³⁶ Там же. Л. 72.

Сжатое изложение своей позиции по проекту устава отразил и обер-прокурор Синода К.П. Победоносцев. Он считал, что сокращение гражданской службы на четыре чина не привела бы к критическим последствиям для чиновничества, однако выражал сомнения относительно отмены выслуги лет. По его мнению, не стоило пренебрегать опытом предыдущих учреждений [1826г., 1846г., 1856г., 1885г.], когда «...правительство каждый раз отлагало решение сего вопроса, без сомнения, в сознании важности могущих произойти от такой реформы последствий»⁴³⁷. Относительно деления гражданской службы, он заявлял о необходимости более четких указаний в проекте, чтобы избежать недоразумений.

Наконец, в отчете министра народного просвещения, Г.Э. Зенгера была выражена определенная озабоченность относительно предлагаемых изменений в проекте устава. В частности, министр подчеркивал, что отмена чиновничества за выслугу лет по ученой степени и сокращение числа чинов может привести к нарушению привилегий в его ведомстве, которые долгое время предоставлялись служащим в качестве награды за их службу⁴³⁸.

В Уставе о службе гражданской, определенном правительством (Свод законов Российской империи, Т. III), содержится определение «учебная служба ведомства Министерства народного просвещения». Особенности учебной службы включали ее в категорию «особых ведомств гражданской службы», в которой была установлена связь между чином и ученым званием в университетах, определены должности в учебных заведениях, а также условия назначения пенсий и др.⁴³⁹. Неудивительно, что министр был очень обеспокоен мыслью о том, что привилегии его ведомства могут быть ликвидированы.

⁴³⁷ Там же. Ф. 472 Оп. 44. Внутр. Оп. 425/2195. Д. 37. Л. 1—2.

⁴³⁸ Там же. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 16. Л. 280—285.

⁴³⁹ *Еремينا Т.И.* «Учебная служба» как особый вид государственной службы Российской империи // Историко-правовая наука в условиях современных социальных трансформаций: сборник научных статей по итогам Всероссийского форума историков права (Санкт-Петербург, 10–11 июня 2022 г.) / под редакцией А.А. Дорской, Д.А. Пашенцева. М.: Саратов: Саратовский источник, 2022. С. 220.

Относительно вопроса о делении гражданской службы, Г.Э. Зенгер обратил внимание на то, что предложения проекта Устава о классных и неклассных должностях оставались недостаточно ясными и выражал опасение, что отсутствие четкой грани между различными категориями должностей может привести к недоразумениям⁴⁴⁰.

Подводя итоги, можно сделать следующие выводы. Наиболее радикальная идея полного упразднения чинов и отмены выслуги лет была предложена министром финансов С.Ю. Витте. По его мнению, без коренных изменений проект существенно не повлияет на эффективность гражданской службы. Однако, при этом С.Ю. Витте полагал, что такая радикальная мера была бы несвоевременна и поэтому был согласен на компромиссные решения. К этому склонялось большинство высших чиновников. Так, председатель Комитета министров И.Н. Дурново не возражал против сокращения гражданских чинов, при условии сохранения выслуги лет и первых четырех чинов (от канцлера до действительного тайного советника). Его поддержали министр иностранных дел, обер-прокурор Синода, министр путей сообщения и статс-секретарь Государственного совета С.В. Рухлов. Против сокращения чинов и отмены выслуги лет выступил министр внутренних дел, отмечая, что данные меры снижают привлекательность государственной службы. К этому мнению присоединились министр земледелия и государственных имуществ, министр юстиции, управляющий Морским министерством и министр народного просвещения. Последний указал на нарушение проектом специфических привилегий его ведомства.

По поводу введения образовательного ценза большинство ведомств поддержало положение проекта. Против выступил министр земледелия и государственных имуществ. В свою очередь министр финансов и государственный секретарь поддержали более строгие требования к образованию.

Вопрос о введении подготовительной службы и стажа получил поддержку большинства ведомств. Против выступили министр финансов и министр

⁴⁴⁰ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 16. Л. 288.

земледелия и государственных имуществ. Министр финансов полагал, что данные меры не способны существенно повлиять на эффективность служащих. Министр земледелия и государственных имуществ был убежден что, подготовительная служба, основанная на уровне образования чиновников, приведет лишь к формальному увеличению числа дипломов у чиновников.

В отношении уравнивания чинов с наградами большинство высших чиновников высказалось против. Данная мера, по их мнению, ограничивала возможности чиновников в получении наград из-за существующей квоты. По вопросу о делении гражданской службы, большинство отвергло предложение Комиссии, считая его недостаточно доработанным. Решительно против указанной меры выступали министр земледелия и государственных имуществ и управляющий Морским министерством.

Можно сказать, что Комиссия, учрежденная для пересмотра Устава о службе гражданской, проделала большую и тщательную аналитическую работу, которая выявила широкую палитру мнений и разногласий среди правительственных учреждений по проекту устава. В результате члены Комиссии пришли к выводу о том, что замечания, предложения и возражения, представленные в отчетах ведомств, превращают проект Устава в документ, который не только не повысит эффективность государственной службы, но и вряд ли будет одобрен высшей властью⁴⁴¹.

Опыт работы Комиссии 1895 г. о службе гражданской, как и результаты деятельности подобных комитетов и комиссий XIX в., могут служить примером того, как государственные мероприятия, направленные на изменение общественной жизни, правительство стремилось осуществлять эволюционно, без резких скачков. Решения принимались в соответствии с установленной последовательностью и с осмотрительностью, направленной на сохранение проверенной временем исторической традиции. Следовательно, предложения, которые могли бы нарушить эту связь, не получали поддержки со стороны власти. Они могли привести к появлению новых вызовов, решение которых потребовало

⁴⁴¹ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 16. Л. 311.

бы более рискованных и непопулярных мер. В частности, результат коренной перестройки гражданской службы трудно было предсказать заранее и это хорошо понимали во всех государственных учреждениях, в которых новый проект Устава о гражданской службе стал предметом всесторонней критики. «Нельзя не признать, что действующие у нас правила о чиновничьем производстве имеют много недостатков, которые несомненно поколебали значение чинов, но эти недостатки далеко не таковы, чтобы нельзя было их исправить, не ломая самого учреждения», – писал в конце XIX в. известный исследователь истории гражданского чиновничьего производства в России В.А. Евреинов⁴⁴².

Таким образом, судьба проекта Устава о службе гражданской 1895 г. определялась не столько рациональностью новых положений, сколько возможными последствиями реформы для общества и власти. Учитывая потенциальные риски, правительство приняло решение отказаться от преобразований гражданской службы и по этой причине усилия последней Комиссии оказались тщетными, а 16 мая 1901 г. Комиссия была распущена.

⁴⁴² Цит. по: *Евреинов В.А.* Гражданское чиновничье производство в России. ... С. 59.

§3. Деятельность Комиссии 1895 г. и проблемы гражданского чиновничества в зеркале российской прессы конца XIX — начала XX вв.

Во второй половине XIX в. общественное мнение по отношению к чиновникам и проблемам бюрократии менялось под влиянием разных факторов. В частности, в период великих реформ Александра II отношение общества к чиновникам стало более радикальным⁴⁴³. В отчете III отделения Собственной е.и.в. канцелярии за 1861 г. отмечалось, что «утвердившаяся в периодических изданиях гласность и общественные мнения касаются наиболее мелких злоупотреблений чиновников; но иногда осуждению подвергаются начальники губерний и другие значительные лица»⁴⁴⁴. Там же подчеркивалось, что часть общества выражала критическое отношение к Табеле о рангах, и это явление все чаще становилось темой обсуждения в публикациях печатных изданий. В период правления Александра III произошло ужесточение политического курса и усиление цензуры в печати, что сказалось на уменьшении критических оценок в отношении действий правительства. Тем не менее, в период правления Николая II, создание в 90-х гг. Комиссии по реформированию Устава о службе гражданской, которая стала пятой за столетие, вызывало определенный интерес в популярных российских газетах⁴⁴⁵.

Комиссия по реформированию Устава о службе гражданской, действовавшая с 1895 по 1901 гг., собрала важные документы о деятельности всех предыдущих комиссий и комитетов, архивные дела которых сохранились фрагментарно. Кроме того, в архивных фондах этой Комиссии сохранилась подборка статей, посвященных деятельности этой Комиссии, которые были

⁴⁴³ Гросул В.Я. Власть и общественное мнение в России XVIII—XIX веков // Труды Института российской истории. Вып. 5 / Российская академия наук, Институт российской истории; отв. ред. А.Н. Сахаров. М., 2005. С. 156—157.

⁴⁴⁴ Цит. по: Там же. С. 144.

⁴⁴⁵ Белых А.А., Дмитриев А.Л. Указ. соч. С. 145—146.

опубликованы в популярных российских периодических изданиях «Новое время», «Русские ведомости», «Свет» и «Неделя»⁴⁴⁶.

Эта коллекция интересна не только тем, что позволяет расширить наши представления о том, как решались в Комиссии наиболее дискуссионные вопросы, но также является компактным и информативным источником для изучения общественных настроений в периодической печати по отношению к реформированию гражданского чиновничества на примере деятельности Комиссии 1895 г. Эти статьи охватывают достаточно широкий спектр настроений того времени, но с учетом того, что подобраны они могли быть тенденциозно, т.е. для решения конкретных задач, стоявших перед Комиссией, имеет смысл дополнить этот источник материалами других, не менее популярных изданий. В частности, с целью расширения архивного фонда были дополнительно проанализированы статьи газеты «Новое время», не включенные в подборку Комиссии, а также материалы издания «Русское слово».

Газета «Новое время» под редакцией известного журналиста, издателя и драматурга А.С. Суворина занимала важное место в общественно-политической жизни России⁴⁴⁷. Редакция газеты придерживалась проправительственных и, в основном, правых взглядов, но при этом нередко увлекалась популизмом. В связи с этим, газета неоднократно привлекала внимание правоохранительных служб с одной стороны, а с другой – многие государственные деятели высоко оценивали издания А.С. Суворина, включая С.Ю. Витте, который отмечал, что Николай II целиком просматривал только две газеты: «Санкт-Петербургские ведомости» и «Новое время»⁴⁴⁸.

Деятельности Комиссии 1895 г. и вопросу о реформе чиновничества «Новое время» посвятило семь статей. Общий их вывод сводился к следующему: «...необходимость этой реформы доказывается уже тем, что вот уже целых 30 лет почти без перерыва образуются одна за одной комиссии для выработки его,

⁴⁴⁶ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 11. Л. 1—2.

⁴⁴⁷ Шевцов Н.В. Вклад А.С. Суворина и его газеты «Новое время» в русскую культуру второй половины XIX–начала XX вв. / Шевцов Н.В., Крынжина М.Д // Концепт: философия, религия, культура. 2021. Т. 5, № 3. С. 138.

⁴⁴⁸ Там же. С. 140—141.

откуда с очевидностью следует, что старый порядок чинопроизводства в гражданской службе не только не пригоден при современных обстоятельствах, но и прямо мешает благоустройству гражданской службы»⁴⁴⁹, но при этом необходимо учитывать, что «для провинциального общества чины еще сохраняют известное обаяние и в глазах уездного и губернского чиновничества имеют высокую цену, так что надежда на повышение в чинах служит для многих серьезным стимулом служебной ревности»⁴⁵⁰.

Газета «Русские ведомости», редактируемая В.М. Соболевским и А.С. Посниковым, в 1880—1890-е гг. проводила либеральную линию, и была популярна среди земских деятелей и в кругах интеллигенции. За свои критические замечания о самодержавном строе издание часто попадало под репрессивные действия властей. В трех статьях этого издания, посвященных отмене гражданских чинов, давалась в целом отрицательная оценка деятельности Комиссии, которой так и не удалось решить главные вопросы: «Высочайше учрежденная при Государственном Совете Комиссия для пересмотра Устава о службе гражданской не нашла правильным и своевременным решиться на принятие такой меры, как упразднение чинов, видя в них существенную принадлежность служебного строя Империи...»⁴⁵¹.

Издававшаяся большим тиражом политическая и экономическая ежедневная газета «Свет» придерживалась консервативного направления. На рубеже XIX—XX вв. редактором издания был И.П. Азюкюль. Политическая направленность редакции отразилась в попытке авторов двух статей, посвященных Комиссии, поддержать ее деятельность: «...нельзя не приветствовать решение Комиссии статс-секретаря Перетца устранить из нового Устава о службе гражданской нынешний основной принцип табели о рангах, по которому чины состоят в

⁴⁴⁹ *Правительственные распоряжения* // Новое время. 1895. № 6935, 3 июля. С. 1—2. [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/3FxlXT> (дата обращения: 30.10. 2024).

⁴⁵⁰ Там же. С. 2.

⁴⁵¹ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 11. Л. 14—15.

строгом соответствии с классами должностей. Это еще не упразднение чинов; до столь радикальных мер Комиссия идти не сочла возможным»⁴⁵².

Газета «Неделя», появившаяся в 1867 г. при участии министра внутренних дел П.А. Валуева, поначалу придерживалась умеренно-консервативных позиций пока ее не приобрел книготорговец и издатель Г.Е. Генкель. В частных руках издание все больше перенимало либерально-народнические настроения, что даже приводило к временным запретам продажи газет. Однако в 80–90 гг. XIX в. издание вновь стало отражать умеренные взгляды и избегало крайних оценок. Например, деятельность Комиссии 1895 г. (ей было посвящено три статьи) описывается следующим образом: «Труд Комиссии не охватывает всех главных частей третьего тома свода законов, касаясь собственно общих оснований поступления на государственную службу... он находится еще в самой первоначальной фазе, так как не идет дальше установления некоторых основных положений, требующих еще большого труда для дальнейшего развития...»⁴⁵³.

Московская общественно-политическая газета «Русское слово» была основана в 1895 г. по инициативе Ф.Н. Плевако и И.Д. Сытина. Первым издателем и редактором газеты был член черносотенного Русского Собрания литератор А.А. Александров, а с мая 1901 г. – формально Ф.И. Благов, а фактически известный журналист и театральный критик В.М. Дорошевич, при котором газета стала самой читаемой в России с наибольшим тиражом. При А.А. Александрове издание придерживалось консервативных взглядов и это отразилось в пяти газетных статьях, посвященных деятельности Комиссии 1895 г. Например, в одной из статей автор всячески пытается поддержать ее проект: «...проект Устава о службе гражданской вносит новую, свежую струю в атмосферу чиновничьего быта, дает возможность быть уверенным, что за государством не пропадет служба...»⁴⁵⁴.

⁴⁵² Там же. Л. 19—20.

⁴⁵³ Там же. Л. 28—29.

⁴⁵⁴ *Полтавский С.* Важная реформа // Русское слово. 1901. № 233, 25 авг. С. 1—2. [Электронный ресурс]. URL: <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/91560-locale-ru-233-25-avg> (дата обращения: 30.10.2024).

В данном диссертационном исследовании на основании применения метода контент-анализа была предпринята попытка выявить отношение общественности к гражданским чинам и деятельности Комиссии, отразившееся в статьях всех названных изданий. При составлении классификатора были выделены три категории анализа: «Комиссия», «Чины», «Чиновничество»⁴⁵⁵.

Контент-анализ проводился на основе оценки лексем по девятибалльной системе. Данные были распределены в процентном отношении и по числу случаев. Частота встречаемости лексем определялась с помощью методов математической статистики и представлена на диаграмме⁴⁵⁶. Среди лексем, наиболее часто употребляемых в статьях, можно выделить «Чиновничество», «Чины» и «Комиссия», они будут рассматриваться в отдельных диаграммах. Рассмотрим лексемы «Образование», «Титулы», «Должности» и «Табель о рангах».

Лексема «Образование», отражающая образовательный ценз, введенный правительством в отношении чиновников, получила разные оценки в прессе. В статье издания «Русские ведомости» лексема упоминается в положительном контексте в 57,1% случаев, в нейтральном — в 28,6%, и в негативном — в 14,3%. В то время как в другом издании, «Неделя», лексема имеет преимущественно негативный характер: 64,1% случаев — негативные упоминания, 16,9% — положительные, и 19% — нейтральные. Это объясняется тем, что авторы оценивали образовательный ценз по-разному, делая акцент либо на его преимуществах, либо на недостатках. В частности, в статье газеты «Русские ведомости» выражено положительное отношение к «естественности» образовательного ценза: «Важность, придаваемая Комиссией степени образования лиц, вступающих на гражданскую службу, вполне понятна и естественна, как и то, что должности высших классов, начиная с V класса, а в министерствах и главных управлениях также и должности VI и VII классов должны замещаться

⁴⁵⁵ Для определения единиц анализа выбраны следующие лексемы: «Чины», «Реформа», «Комиссия», «Должности», «Общество», «Чиновничество», «Старый порядок», «Табель о рангах», «Титулы», «Образование», «Вольнонаемные служащие», «Запад», «Проект», «Гражданская служба», «Формализм», «Награды».

⁴⁵⁶ См. График 1 (Приложение 2).

преимущественно лицами, получившими высшее образование»⁴⁵⁷. Авторы газеты «Неделя» называли предложения, касающиеся образовательного ценза и вносимые в Устав о гражданской службе «формальной регламентацией»⁴⁵⁸. Например, согласно решению Комиссии, предполагалось, что лица, окончившие шесть классов гимназии, могут дослужиться до должностей седьмого класса, а прошедшие полный курс гимназии до шестого⁴⁵⁹. В статье данная мера описывается следующим образом: «Предполагалось, как будто, что каждый класс должности требует совершенно определенной, резко обозначенной меры знаний и что каждый класс гимназии дает некоторую прибавку способностей... подобные предположения – чистая фикция»⁴⁶⁰.

Кроме того, в статьях газеты «Неделя» рассматриваются отдельные инициативы Комиссии, посвященные «отмене чинов, установленных петровской табелью о рангах»⁴⁶¹. По мнению ряда критиков системы гражданского чиновничества, обстоятельства меняются настолько быстро, что каждый новый проект рискует оказаться устаревшим ещё до своего рассмотрения и связано это с тем, что Комиссия опасается «пойти на смелые, но необходимые меры»⁴⁶². Однако, сложно представить, чтобы радикальные предложения, такие как полная отмена чинов, могли бы получить реальное утверждение правительством⁴⁶³. Таким образом, авторы газеты «Неделя» относятся негативно к мерам, применяемым Комиссией, сомневаясь в их эффективности, что отражается в отрицательных оценках категорий при описании данных мер.

Лексема «Табель о рангах» также получила неоднозначную оценку в прессе. В статье издания «Новое время» эта лексема отражена нейтрально в 28,6 %, в то время как в изданиях «Русские ведомости» и «Свет» негативно оценивалась в

⁴⁵⁷ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 11. Л. 19.

⁴⁵⁸ Там же. Л. 27.

⁴⁵⁹ Раскин Д.И. Формирование высшей бюрократической элиты в Российской империи XIX — начала XX века: образование и профессиональная квалификация / Д. И. Раскин // Научный диалог. 2021. № 4. С. 175—176.

⁴⁶⁰ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 11. Л. 26.

⁴⁶¹ Там же. Л. 28.

⁴⁶² Там же. Л. 25—26.

⁴⁶³ Там же. Л. 26.

57,1% и 77,8%. В публикации газеты «Русские ведомости» автор называет Табель о рангах *«искусственным созданием»* Петра Великого по прусскому образцу и указывает на то, что сложившаяся система утратила первоначальное значение: «Все эти обозначения: «титулярный советник, надворный советник, статский советник, в сущности не имеют никакого смысла...»⁴⁶⁴.

В статье издания «Свет» автор выражает мнение, что система Табели о рангах губит любой талант и интерес в гражданской службе, тем самым обезличивая чиновничий аппарат: «На первом месте ставится всеми наша пресловутая табель о рангах... Крупный оригинальный талант в рамках этой табели не имеет никаких или почти никаких преимуществ...»⁴⁶⁵.

В статье издания «Новое время» автор стремится раскрыть истинное значение Табели о рангах: «Петр Великий, реформировавший все отрасли государственной жизни, не мог не обратить внимание на ненормальное положение своих чиновников. Желая внести в ряды высшего чиновничества людей способных, но не родовитых, Петр Великий издал известную «Табель о Рангах», ни во что ставившую родовые заслуги. Этим Петр Великий окончательно уничтожил следы и предания древнего местничества во всех родах государственной службы, выдвинув на первый план личные заслуги каждого»⁴⁶⁶. Тем не менее, автор также согласен с бытующим в то время мнением о том, что «чины отжили свой век»⁴⁶⁷. В другой статье газеты «Новое время» говорится следующее: «Если справедливы сведения, проникшие в печать, Комиссия статс-секретаря Перетца по вопросу о реформе гражданского чиновничества, точно так же, как и целый ряд предыдущих комиссий по тому же самому вопросу, не решилась на уничтожение чинов»⁴⁶⁸. В издании «Неделя» отмечается, что: «...много раз приступали у нас к пересмотру третьего тома, нередко задавались

⁴⁶⁴ Там же. Л.12.

⁴⁶⁵ Там же. Л. 23—24.

⁴⁶⁶ Историческая справка по дворянскому вопросу // Новое время. 1898. № 7899, 7 мар. С. 1—2. [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/3FхqEn> (дата обращения: 30.10. 2024).

⁴⁶⁷ Там же. С. 1—2.

⁴⁶⁸ Из прошлого нашего чиновничества // Новое время. 1897, 22 мая. № 7614. С. 1—2. [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/3FхqFw> (дата обращения: 30.10. 2024).

мыслью о коренной переделке, но в течение нескольких десятилетий все оставалось по-старому, и авторы проектов относились к ним (к чинам) с недостаточной уверенностью в их практической целесообразности»⁴⁶⁹. Тем самым, одна из причин неэффективности деятельности Комиссии, по мнению авторов большинства статей, была связана с неудачной попыткой отмены гражданских чинов, что приравнивало Комиссию Е.Б. Перетца к предыдущим комиссиям, которым также не удалось решить этот вопрос. В результате к концу XIX — нач. XX вв. гражданское чиновничество продолжало функционировать по старым порядкам⁴⁷⁰, и, по словам К.Д. Кавелина: «вместо закона господствовал произвол, против которого нет защиты»⁴⁷¹.

Для определения «настроений» прессы в отношении категории «Чиновничество», под которым понимается весь чиновничий аппарат, рассмотрим результаты, представленные в диаграмме.⁴⁷²

В статьях изданий «Новое время» и «Русские ведомости» было отмечено негативное отношение к чиновничеству в 58,3% и 53,3% соответственно. В статье, опубликованной в газете «Свет», негативная оценка присутствовала только в 12,5% случаев, в то время как в 37,5% случаев отношение к чиновничеству было нейтральным. В газете «Неделя» 17,6% упоминаний лексемы «Чиновничество» имели негативный оттенок, а в 35,2% случаев – нейтральный. Издание «Русское слово» представляло преимущественно нейтральную коннотацию для лексемы «Чиновничество», с равным уровнем негативного и положительного оттенков – 16,6%.

Среди публикаций изданий, которые выражали негативное отношение к чиновничеству, ярко выделяется статья в газете «Новое время» под заголовком «Кое-что о чиновниках»: «до сих пор «реформой» называлось умножение штатов

⁴⁶⁹ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 11. Л. 28.

⁴⁷⁰ Деятельность гражданской службы в 90-е гг. XIX в. определялась Уставом о службе гражданской, который был введён в царствование Николая I в 1835 г. Устав регламентировал организацию служебной деятельности в государственных учреждениях Российской империи вплоть до 1917 г.

⁴⁷¹ Кавелин К.Д. Бюрократия и общество. Собр. соч. в 4-х т. Т. 2. ... С. 84.

⁴⁷² См. График 2 (Приложение 2).

служащих, и до того уже размножили эти штаты, эти полчища канцелярских службистов всех рангов, с расшитыми воротниками, которые постоянно, вот уже два века, пишут и никогда не могут дописать, что, наконец,росло из них одно сплошное недоразумение, покрытое растущей тиной регистраторов, секретарей, советников. В целом царстве не нашлось честного человека, все кругом регистраторы, секретари, советники. И вдруг – который уже это раз «вдруг»? – понесло откуда-то упразднением чиновачалия»⁴⁷³. По мнению автора другой статьи газеты «Новое время», отмена чинов невозможна, так как они лучше всего описывают русское мышление чиновочитания и феномен власти: «Чин – это фикция власти, награда усердию, и наконец поощрение способностей. Чин до такой степени присущ русскому уму, что в целой табели о рангах едва ли найдется хоть один регистратор, который не считал бы важной частицей петровской системы. Это печальное самоочарование чина переполнено комическими приключениями и анекдотами. Чин стал понятием прирожденным, вводящее человека, преимущественно ограниченного, в некое восхищение, в идольское достоинство»⁴⁷⁴. Автор уверенно пытается донести до читателя мысль о том, что чины, несмотря на желание отдельных групп, не могут быть ликвидированы, поскольку они являются неотъемлемой частью сложившейся веками бюрократической системы и русского сознания, поэтому полная отмена чинов невозможна.

В контексте данного исследования также важно обратить внимание на категорию «Комиссия»⁴⁷⁵. В статье «Новое время» данная категория встречается с негативным оттенком в 38,8% случаев и с положительным оттенком в 16,6%. В издании «Русские ведомости» также проявляется негативное отношение к лексеме «Комиссия» в 42,9% случаев, при этом положительная оценка составляет 14,3%. В другой статье, опубликованной в газете «Свет», лексема «Комиссия» представлена

⁴⁷³ *Кое-что о чиновниках* // Новое время. 1899. № 8393, 22 июл. С. 1—2. [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/3FхqDH> (дата обращения: 30.10. 2024).

⁴⁷⁴ *Кризис* // Новое время. 1899. № 8379, 9 июл. С. 1—2. [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/3FхqB5> (дата обращения: 30.10. 2024).

⁴⁷⁵ См. График 3 (Приложение 2).

с положительной коннотацией в 42,9% случаев, однако негативная оценка присутствует в 14,3%⁴⁷⁶.

В издании «Неделя» отмечается высокий уровень негативной оценки лексемы «Комиссия» — 37,5%, при этом положительная оценка составляет всего лишь 12,5%. В газете «Русское слово» преобладает нейтральное отношение к Комиссии в 42,8% случаев, при этом положительный контекст встречается чаще, чем отрицательный.

В связи с оценкой деятельности Комиссии, один из авторов «Русского слова» Д. Рудин затронул редко обсуждаемый в прессе вопрос о запрете литературной деятельности для чиновников⁴⁷⁷. В статье «Чиновник и литература» он отметил несколько причин, которые могут объяснить беспокойство общества по данной проблеме. Во-первых, отмечается, что категория «должностное лицо» может охватывать различных людей, включая, в том числе, ученых, преподавателей и чиновников вузов. Такое широкое толкование данной категории может рассматриваться как попытка ужесточения цензуры для творческих людей. С другой стороны, если чиновник нарушил «служебную тайну», на что могут ссылаться составители проекта при разработке данной инициативы, то уже имеются механизмы ответственности для таких нарушений. Исходя из этого, автор статьи приходит к выводу, что запрет чиновникам заниматься литературной деятельностью является нецелесообразным. Тем не менее, в принятый Устав о службе гражданской это ограничительное положение вошло: «Служащим не дозволяется, без разрешения начальства, произносить публичные речи, издавать в свет сочинения и помещать их в периодических изданиях статьи по предметам, касающихся внешних отношений государства или порядка внутреннего в нем управления»⁴⁷⁸.

⁴⁷⁶ Там же.

⁴⁷⁷ Рудин Д. Чиновник и литература // Русское слово. 1901. № 286, 17 окт. С. 1—2. [Электронный ресурс] URL: <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/91693-locale-nil-286-17-okt> (дата обращения: 17.11. 2024).

⁴⁷⁸ Там же. С. 2.

В целом, лексема «Комиссия» в издании «Русское слово» обычно используется в нейтральном контексте и не имеет преимущественно негативной окраски⁴⁷⁹.

Рассмотрим одну из наиболее важных категорий исследования – «Чины». Результаты отражены на следующей диаграмме⁴⁸⁰. Согласно представленным результатам, можно видеть, что данная категория в большинстве печатных изданий имеет негативный оттенок. Однако в издании "Русское слово" она преимущественно (в 55,5% случаев) используется в нейтральном контексте, а негативный контекст встречается лишь в 11,1% случаев. Например, в статье И. Георгиевича отмечаются недостатки существующей системы гражданского чиновпроизводства: «Существующая ныне система настолько неустойчива и сбивчива, что нередко вызывает путаницу и дает каждый раз пищу «публицистам Страстного бульвара»⁴⁸¹. В частности, автор указывает на возможность чиновников более высокого чина увольнять служащих низшего звена по своему усмотрению. И. Георгиевич отмечает, что в Устав о службе гражданской были внесены правки предусматривающие основания для увольнения служащих. Согласно новому проекту Устава (пункт 352): «служащие могут быть удаляемы от службы по суду или же на основании особых правил», что исключало возможность чиновников высшего ранга увольнять служащих по личным конфликтам или интересам⁴⁸². Такая инициатива была рассмотрена в 1881 г. Особой Комиссией при Министерстве юстиции, а в 1898 г. был подготовлен Устав о служебных повинностях, отдельные положения которого были внесены в проект Устава о службе гражданской⁴⁸³. Не выступая против чинов, а скорее поддерживая

⁴⁷⁹ См. График 3 (Приложение 2).

⁴⁸⁰ См. График 4 (Приложение 2).

⁴⁸¹ *Георгиевич И. Освобождение чиновников // Русское слово. 1901. № 152, 5 июня. С. 1—2. [Электронный ресурс]. URL: <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/91420-locale-nil-152-5-iyunya> (дата обращения: 30.10. 2024).*

⁴⁸² РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 11. Л. 113.

⁴⁸³ Там же. Л. 115.

их реформирование, И. Георгиевич, тем не менее, сомневается в том, что данные меры могут позитивно повлиять на эффективность бюрократического аппарата⁴⁸⁴.

В целом, можно сделать вывод о том, что, несмотря на различную политическую ориентацию изданий и разную оценку деятельности Комиссии в прессе, категория «*Чины*» в основном имеет негативный оттенок, поскольку гражданские чины не считались эффективным инструментом бюрократического управления в Российской империи.

Можно предположить, что критика существующей системы гражданского чиновничества в статьях периодических изданий повлияла на общественное отношение к чинам. Однако более детальное изучение содержания статей с помощью контент-анализа позволило определить, что отношение прессы к ним оказалось не столь отрицательным, как могло показаться изначально. В одной из статей газеты «Новое время» говорится следующее: «Для общества, для населения ... важно лишь то, какая степень власти принадлежит тому или другому лицу по служебному положению: положение же определяется всецело должностью, а не чином»⁴⁸⁵. По мнению автора статьи, население знает лишь определенные должности на государственной службе, при этом какой чин за ним числиться не имеет никакого отношения к восприятию обществом власти. Такую же оценку чинов находим и в газете «Свет»: «Все население губернии знает, что губернатор – большая власть, а в каком чине состоит губернатор данной губернии, – об этом 99/100 населения не знает... Да и в уездах знают исправника, станового, казначея, земского начальника, судью и т.д., а в каких они чинах и имеют ли чины, до этого решительно никому нет дела, и никто этим не интересуется»⁴⁸⁶. Одна из причин сложившейся ситуации объясняется в статье издания «Русские ведомости»: «Все эти обозначения: титулярный советник, надворный советник,

⁴⁸⁴ Георгиевич И. Освобождение чиновников // Русское слово ... С. 2.

⁴⁸⁵ *Новое время*. 1895 г. № 6935. С. 1—2. [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/3FxlXT> (дата обращения: 30.10. 2024).

⁴⁸⁶ РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 11. Л. 19—20.

статский советник, в сущности представляют из себя просто перевод на русский язык иностранных названий ..., не имевших никакого значения в обществе»⁴⁸⁷.

Можно предположить, что система гражданского чиновничества, сформированная по западным образцам, была непонятной и неинтересной для тех слоев населения, которые не имели непосредственного отношения к гражданской службе. Следовательно, скорее всего, отмена гражданских чинов едва ли сильно взволновала бы общество и изменила его отношение к государственным служащим. Такие вопросы как соответствие гражданских чинов должностям, отмена чинов, уровень образования служащих и др. являлись узкопрофессиональными и вызывали беспокойство лишь со стороны правительства, которое стремилось повысить эффективность государственной службы⁴⁸⁸.

С другой стороны, в Российской империи в конце XIX — начале XX вв. бюрократизация достигла такой степени, что это не могло не отразиться на том, что отдельные группы чиновников боролись за сохранение своих привилегий⁴⁸⁹.

В монографии К.А. Соловьева описываются важные тенденции развития бюрократического аппарата в XIX веке. С одной стороны, бюрократия была разнообразной и состояла как из бедных, так и состоятельных людей, с образованием и без него⁴⁹⁰. К тому же многие чиновники не любили «чиновничество», и критиковали друг друга, осуждая формализм, незнание жизни, отсутствие творчества. Наибольшей критике со стороны высшей бюрократии подвергалось провинциальное чиновничество, которое боролось за сохранение своих привилегий, в том числе сохранение гражданских чинов⁴⁹¹. В провинциальных кругах чин все еще играл важную роль в самоутверждении служащих, т.к. часто определял место государственного служащего и членов его

⁴⁸⁷ Там же. Л. 15—16.

⁴⁸⁸ *Шепелев Л.Е.* Чиновный мир России. XVIII—начало XIX в. ... С. 189—190.

⁴⁸⁹ *Куликов С.В.* Бюрократическая элита Российской империи накануне падения старого порядка (1914—1917). Рязань, 2004. С. 10.

⁴⁹⁰ *Соловьев К.А.* Хозяин земли русской? Самодержавие и бюрократия в эпоху модерна. ...С. 56—57.

⁴⁹¹ *Зайончковский П.А.* Кризис самодержавия на рубеже 1870—1880-х годов. ... С. 84.

семьи на парадном обеде, форму обращения к чиновнику⁴⁹². Ярким примером представителя высшей бюрократии, выступающего против сохранения гражданских чинов, был А.А. Половцов, который входил в состав Особого совещания 1883 г. под руководством С.А. Танеева⁴⁹³. Что касается общества в целом, то оно безусловно имело разную оценку по отношению к чиновничеству. Население возмущалось взяточничеством, казнокрадством и отстраненностью чиновников от насущных общественных проблем⁴⁹⁴. Однако профессиональные аспекты совершенствования системы гражданского чиновничества не вызывали особого интереса в широких кругах образованного населения.

Результаты контент-анализа предоставляют более адекватный и объективный материал, позволяющий сделать вывод о том, что в обществе Российской империи проблема отмены гражданских чинов не получила широкого резонанса. При общей критике бюрократизма, деятельность Комиссии 1895 г. показывает отсутствие единого мнения о судьбе гражданских чинов. Система чиновничества, сформировавшаяся по западным образцам, оказалась непонятной и малоинтересной для многих слоев населения, особенно тех, кто не имел прямого отношения к государственной службе. Это объясняет, почему проблему гражданского чиновничества едва ли можно было назвать волнующей среди различных социальных слоев общества.

⁴⁹² Соловьев К.А. Указ. соч...С.135.

⁴⁹³ Шилов Д.Н. Государственные деятели Российской империи. Главы высших и центральных учреждений. 1802—1917 гг.: библиограф. справочник... С. 597—598.

⁴⁹⁴ Вакилев Т.Р. Провинциальное чиновничество в системе государственного управления во второй четверти XIX века (на материалах Пензенской губернии): дис. ... канд. ист. наук. Пенза, 2017. С. 78—79.; *Он же*. Табель о рангах и система чинов в Российской империи // Т.Р. Вакилев / Вестник Пензенского государственного университета. 2014. № 2 (6). С. 5—7.

Заключение

На рубеже XVIII — XIX вв. гражданская служба российского государства переживала кадровый кризис, наиболее остро проявившийся в местном аппарате управления. Одной из причин этого кризиса стал процесс постепенного ослабления сословно-дворянского принципа при замещении государственных должностей, который сопровождался расслоением бюрократического аппарата – высшие должности оставались прерогативой дворянства, в то время как на среднем и низшем уровнях управления всё более заметную роль играли представители непривилегированных сословий. Одновременно государство испытывало острый дефицит квалифицированных кадров, вызванный низким уровнем образования чиновничества и неготовностью молодого дворянства служить в отдалённых провинциях. Усугубляли ситуацию внешнеполитические вызовы, включая значительное территориальное расширение Российской империи, что требовало оперативной интеграции новых земель в административно-правовую систему государства.

Для решения этих проблем российское правительство внедрило систему выслуги лет, упростив доступ представителей разночинной бюрократии к канцелярским должностям, но одновременно ограничив их возможности продвижения к высшим постам. Такая политика, представлявшая собой компромисс между необходимостью расширения кадрового состава и защитой интересов дворянства, привела к явлению «ранга без должности», когда служащие получали чины, не соответствующие их должностям. Утрата чинами их функции в системе определения служебных рангов способствовала усилению злоупотреблений в гражданском чиновничестве.

Российское правительство, осознавая все эти накопившиеся проблемы и стремясь укрепить ведущую роль дворянства в государственном управлении, инициировало комплекс мер, направленных на модернизацию гражданской службы.

В начале XIX в. государственный аппарат Российской империи переживал сложный процесс реорганизации административных структур, вызванный переходом от коллегиальной системы управления к министерской модели. Реформы, инициированные Александром I, знаменовали новую веху в развитии гражданской службы, а их концептуализация во многом была обусловлена деятельностью М.М. Сперанского. В 1812 г., по указу императора, был учрежден комитет по разработке общих правил гражданской службы, которому поручили сформулировать новые принципы организации бюрократии. Итогом его деятельности стало предложение о коренном преобразовании системы, предусматривавшее упразднение чинов как формальных носителей рангов при сохранении привилегий на должностях. Такой подход был направлен на укрепление связи между должностью и классом, что, по замыслу реформаторов, должно было устранить злоупотребления, вызванные чиновничеством. Однако данная концепция встретила жесткое сопротивление со стороны высшей бюрократии, заинтересованной в сохранении традиционной системы служебной иерархии. Несмотря на это, сформулированные М.М. Сперанским принципы впоследствии стали концептуальной основой для ряда попыток реформирования системы государственного управления.

С воцарением Николая I реформирование гражданской службы вновь заняло центральное место в правительственной повестке, чему во многом способствовала необходимость укрепления государственного аппарата после провала декабристского мятежа. В 1826 г. М.М. Сперанский представил на рассмотрение Особого секретного комитета проект Устава о службе гражданской, в котором предлагалось заменить систему чинов иерархией должностей. Однако этот радикальный шаг встретил решительное сопротивление высшей бюрократии. В итоге идея упразднения чинов была исключена из окончательной версии Устава о службе гражданской, который был принят в 1835 г.

Несмотря на неудачу, Николай I продолжил искать пути реформирования гражданской службы. В 1846 г. им был учрежден специальный Комитет для пересмотра Устава о службе гражданской, который предложил соединить классы с должностями, перенести все привилегии, связанные с чинами, на сами должности и в перспективе отказаться от чинов как архаичного института. Однако, данные инициативы столкнулись с ожесточённым сопротивлением бюрократической элиты, заинтересованной в сохранении статус-кво. Неудачи реформирования государственного аппарата в первой половине XIX в. наглядно продемонстрировали пределы влияния самодержавной власти, которые обладая практически неограниченными полномочиями, оказались неспособны преодолеть сопротивление бюрократической элиты. Таким образом, реформаторские устремления Александра I и Николая I не привели к структурным преобразованиям государственного механизма, а окончательно закреплённый в законодательстве Устав о службе гражданской лишь формализовал существующую бюрократическую систему.

Во второй половине XIX в. дворянство сохраняло доминирующие позиции на высших уровнях государственного аппарата, тогда как средние и низшие звенья всё чаще комплектовались представителями разночинной среды. Эти процессы сопровождались участвовавшими случаями необоснованного присвоения чинов на всех уровнях бюрократии, что было обусловлено слабой регламентацией служебной деятельности. Особенно заметно эта проблема проявлялась в центральных ведомствах, где впервые были официально зафиксированы нарушения порядка присвоения чинов вплоть до VIII класса, открывавшего путь к получению дворянского статуса.

В этот же период были предприняты три крупные попытки реформирования бюрократического аппарата. В 1856 году, при Александре II, было создано Особое совещание под председательством графа Д. Н. Блудова. Оно констатировало, что рост злоупотреблений, связанных с чинами, свидетельствует о системном кризисе гражданской службы, требующем

глубокой реформы, вплоть до отмены самой чиновнопроизводственной системы. Однако попытка пересмотра принципов организации государственной службы, предпринятая Особым собранием 1856 г., носила ограниченный характер и не привела к значительным изменениям, поскольку правительство не располагало чёткой программной стратегией реформирования бюрократического аппарата.

Политический кризис, последовавший за убийством Александра II, наряду с приходом к власти нового монарха, обострил проблему неблагонадёжности чиновников. Александр III, хорошо осведомленный о многочисленных злоупотреблениях, связанных с чинами, инициировал в 1883 г. создание нового Особого секретного совещания под председательством С.А. Танеева для разработки проекта Устава о службе гражданской. Предложенная концепция предусматривала упразднение системы чинов с заменой её на иерархию должностей. Однако министры заявили, что отказ от чиновнопроизводства приведёт к снижению привлекательности государственной службы и спровоцирует кадровый дефицит. Эти доводы оказались достаточными для отклонения проекта.

При Николае II правительство предприняло последнюю попытку реформирования гражданской службы, представив проект Устава о службе гражданской, подготовленный Комиссией 1895 г. В отличие от прежних инициатив, этот проект не предусматривал полной отмены чинов, а предлагал их сокращение до одиннадцати. Особое внимание уделялось переосмыслению роли чина – предлагалось превратить его в почётное звание, лишённое прямого влияния на карьерный рост. Тем не менее, эти предложения столкнулись с серьёзным сопротивлением высшей бюрократии, опасавшейся, что подобные изменения могут привести к дестабилизации административного аппарата.

К концу XIX в. восприятие гражданских чинов в общественной среде претерпело значительные изменения – критическое отношение, характерное для начала столетия, уступило место безразличию. В прессе всё чаще звучали обвинения в том, что многолетние попытки пересмотра Устава о службе гражданской являлись лишь ширмой для сохранения привилегий высшего

чиновничества. Впервые на страницах газет открыто указывалось на неспособность монарха противостоять бюрократическому аппарату, что отчетливо проявилось в период деятельности последней Комиссии по пересмотру Устава.

Подводя итоги, можно сказать, что еще в начале XIX в. в правящих кругах России окончательно утвердилось понимание низкой эффективности государственной гражданской службы, вызвавшее череду последовательных попыток её реформирования. Свидетельством этого стало создание при каждом монархе XIX — начала XX в. временных правительственных учреждений, наделённых полномочиями по разработке мер, направленных на устранение системных нарушений бюрократического аппарата. Основной проблемой, препятствовавшей повышению эффективности гражданской службы, оставалось несоответствие чинов и должностей, что приводило к перегруженности государственного аппарата и снижению его управленческого потенциала.

При наличии объективной потребности в реформировании государственной службы, сохранявшейся на протяжении всего рассматриваемого периода, непосредственными поводами для создания соответствующих временных правительственных учреждений становились либо масштабные преобразования государственного аппарата (министерская реформа Александра I, реорганизация бюрократической системы при Николае I, реформы Александра II), либо локальные кризисные ситуации, вызванные нарушениями в процедурах чиновничества внутри отдельных ведомств. В конечном счете настойчивые, но во многом безрезультатные попытки российских монархов реформировать институт гражданской службы столкнулись с сопротивлением значительной части высшей бюрократии, что существенно ограничивало возможности проведения системных преобразований.

Вместе с тем, в высших эшелонах власти проблема реформирования государственной службы на протяжении XIX – начала XX вв. оставалась

предметом острых дискуссий, которые выходили за рамки традиционного противостояния либеральных и консервативных взглядов, поскольку внутри бюрократической элиты существовал консенсус по главному вопросу – сохранение политического строя. Этот высший государственный интерес к тому же сохранял дворянские привилегии. Поэтому даже немногочисленные убежденные сторонники реформ, осознававшие неизбежность институциональных преобразований, настаивали на их постепенном, поэтапном внедрении, стремясь избежать дестабилизации бюрократического аппарата. В результате, испытывая сильное давление со стороны оппонентов, педалировавших тезис о высшем государственном интересе, сторонники реформ сдавали свои позиции.

В конечном итоге, при наличии сопротивления со стороны высшей бюрократии, недостаток последовательной политической воли со стороны монархов в сочетании с отсутствием эффективной программной стратегии со стороны правительства привел к провалу реформы государственной службы. Это, в свою очередь, обусловило сохранение архаичной модели управления, ставшей одной из институциональных предпосылок нарастающего системного кризиса, достигшего кульминации в начале XX в.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ**НЕОПУБЛИКОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ****РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИСТОРИЧЕСКИЙ АРХИВ****КОМИТЕТ МИНИСТРОВ****Ф. 1263. КОМИТЕТ МИНИСТРОВ***Опись 1.*

1. Д. 4405. Особый журнал Комитета министров по представлению главноуправляющего Кодификационным отделом о запрещении лицам, состоящим на государственной службе, занимать должности в частных обществах.
2. Д. 4498. О предположении об изменении действующих законоположений о порядке чиновпроизводства в гражданском ведомстве.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ**Ф. 1200. КОМИССИЯ ДЛЯ ПЕРЕСМОТРА УСТАВА О ГРАЖДАНСКОЙ
СЛУЖБЕ ПРИ ГОСУДАРСТВЕННОМ СОВЕТЕ***Опись 1.*

3. Д. 1а. Дело об учреждении при Государственном Совете Комиссии для пересмотра Устава о службе гражданской (Часть I).
4. Д. 1 б. Дело об учреждении при Государственном Совете Комиссии для пересмотра Устава о службе гражданской (Часть II).
5. Д. 1 в. Дело о составе Комиссии и о суммах, ассигнованных на расходы по ее делопроизводству.
6. Д. 2. Дело по вопросам, переданным на обсуждение Комиссии.

7. Д. 3. Дело о предложении министрам и главноуправляющим отдельными частями ведомств.
8. Д. 4. Дело по проекту Устава о службе гражданской.
9. Д. 6. Протоколы заседаний Комиссии по вопросу о восстановлении особых пенсий за службу в Амурской и Приморской областях.
10. Д. 7 а. Протоколы заседаний Комиссии для пересмотра Устава о службе гражданской от 5,12,18 апреля 1896 г. и 7 февраля 1897 г.
11. Д. 7 в. Протоколы заседаний Комиссии для пересмотра Устава о службе гражданской от 22 и 28 апреля 1898 г.
12. Д. 7 г. Протоколы заседаний Комиссии для пересмотра Устава о службе гражданской от 4, 11 и 18 мая 1898 г.
13. Д. 7 д. Протоколы заседаний Комиссии для пересмотра Устава о службе гражданской от 29 декабря 1898 г., 10 и 17 февраля и 8 апреля 1899 г.
14. Д. 7 е. Протоколы заседаний Комиссии для пересмотра Устава о службе гражданской от 30 апреля, 27 и 31 мая, 2 и 3 июня 1899 г.
15. Д. 8. Дело о доставлении министрами и главнокомандующими отдельными частями ведомств списков должностей по классам, а также по разрядам мундиров и пенсий.
16. Д. 9. Сводные ведомостей по ведомствам об усиленных пенсиях.
17. Д. 11. Дело о рассмотрении проекта Устава о службе гражданской с объяснительной запиской для обсуждения на заседаниях Комиссии 1900-1901 гг.
18. Д. 12. Журналы заседаний Комиссии №1-9 (подлинники).
19. Д. 13 а. Записки о проекте Устава о службе гражданской. Т. 1.
20. Д. 13 б. Записки о проекте Устава о службе гражданской. Т. 2.
21. Д. 13 в. Записки о проекте устава о службе гражданской. Т. 3.
22. Д. 14 а. Справки к статьям проекта Устава. Т. 1.
23. Д. 14 б. Справки к статьям проекта Устава. Т. 2.
24. Д. 14 в. Справки к статьям проекта Устава. Т. 3.

Ф. 1162. ГОСУДАРСТВЕННАЯ КАНЦЕЛЯРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО
СОВЕТА

Опись 10.

25. Д. 245. Опись журналов Комиссии при Государственном совете для пересмотра устава о гражданской службе за 1895—1908 гг.

МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ

Ф. 21. ДЕПАРТАМЕНТ ТАМОЖЕННЫХ СБОРОВ МИНИСТЕРСТВА
ФИНАНСОВ

Опись 2.

26. Д. 1786. Дело Департамента таможенных сборов Министерства финансов о рассмотрении проекта нового Устава о службе гражданской.

Ф. 22. ЦЕНТРАЛЬНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ МИНИСТЕРСТВА ФИНАНСОВ ПО
ЧАСТИ ТОРГОВЛИ И ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Опись 1.

27. Д. 74. Дело о сообщении в Общую канцелярию министра финансов отзыва по проекту Устава о службе гражданской.

Ф. 560. ОБЩАЯ КАНЦЕЛЯРИЯ МИНИСТРА ФИНАНСОВ

Опись 16.

28. Д. 676. Общая канцелярия министра финансов. По отношению председателя Комитета министров о запрещении лицам, состоящим на государственной службе занимать должности в частных обществах и кредитных установлениях (в 2-х частях).

Опись 26.

29.Д. 250. Замечания по проекту Устава о гражданской службе, присланные учреждениями ведомства Министерства финансов.

Ф. 587. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БАНК*Опись 30.*

30.Д. 961. О замечаниях по проекту Устава о службе гражданской.

**Ф. 575. ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ НЕОКЛАДНЫХ СБОРОВ И КАЗЕННОЙ
ПРОДАЖИ ПИТЕЙ МИНИСТЕРСТВА ФИНАНСОВ***Опись 3.*

31.Д. 4385. Главное управление неокладных сборов и казенной продажи питей Министерства финансов. О доставлении в канцелярию министра финансов отзыва по проекту Устава о службе гражданской.

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**Ф. 1287. ХОЗЯЙСТВЕННЫЙ ДЕПАРТАМЕНТ МИНИСТЕРСТВА
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ***Опись 46.*

32. Д. 2763. Об изменении действовавших законоположений о порядке чиновпроизводства в гражданском ведомстве.

33.Д. 3582. Хозяйственный департамент Министерства внутренних дел. За 1901 г. Секретарская часть. По проекту Устава о службе гражданской.

**Ф. 1290. ЦЕНТРАЛЬНЫЙ СТАТИСТИЧЕСКИЙ КОМИТЕТ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ***Опись 3.*

34.Д. 32. О сборе сведений о чиновниках, состоящих на государственной службе.

Ф. 1291. ЗЕМСКИЙ ОТДЕЛ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Опись 30.

35. Д. 729 О пересмотре Устава о службе гражданской.

МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ

Ф. 1405. МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ

Опись 86.

36.Д. 2971. Об изменении законов о порядке чинопроизводства в гражданском ведомстве.

Опись 97.

37.Д. 2102. Дело по вопросу об изменении порядка опубликования приказов о гражданских чинах.

38.Д. 2093 б. Журнал заседания учрежденной при Государственном совете Комиссии для пересмотра Устава о службе гражданской.

Опись 102.

39.Д. 14006. Дело по предоставлению в Государственный совет Комиссии, учрежденной для пересмотра Устава о службе гражданской, об утверждении выработанного ею проекта Устава.

Опись 539.

40.Д. 222. Представление министра юстиции в Собственную е.и.в. канцелярию по вопросу чинопроизводства служащих судебного ведомства.

Опись 542.

41. Д.846. Министерство юстиции. 1896 г. 2. Общее делопроизводство. Дело о составлении заключения Министерством юстиции по письму члена Государственного совета Е.А. Перетца о передаче вопроса о возможности установления вновь особых пенсий за службу на обсуждение Комиссии для пересмотра Устава о службе гражданской.

МИНИСТЕРСТВО НАРОДНОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ
Ф. 733. ДЕПАРТАМЕНТ НАРОДНОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ

Опись 121.

42.Д.803. О разработке общего положения о несовместимости государственной службы со службой в акционерных, промышленных, торговых и кредитных обществах.

Опись 194.

11.Д. 1650. Дело об учреждении Комиссии для пересмотра Устава о службе гражданской.

Опись 195.

43.Д. 401. Дело о порядке сообщения сведений в Министерство внутренних дел о лицах на государственной службе по разным ведомствам.

МИНИСТЕРСТВО ИМПЕРАТОРСКОГО ДВОРА

Ф. 472. КАНЦЕЛЯРИЯ МИНИСТЕРСТВА ИМПЕРАТОРСКОГО ДВОРА

Опись 44. (Внутренняя Опись 425/2195)

44.Д. 37. Дело о передаче представления по вопросу о чинопроизводстве в гражданском ведомстве в особое секретное совещание (секретно).

Ф. 468. КАБИНЕТ ЕГО ИМПЕРАТОРСКОГО ВЕЛИЧЕСТВА

Опись 29.

45.Д. 446. О гражданской службе (проект нового Устава и объяснительная записка).

Опись 42.

46.Д. 704. О Комиссии для пересмотра Устава о службе гражданской.

МИНИСТЕРСТВО ЗЕМЛЕДЕЛИЯ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИМУЩЕСТВ

Ф. 396. ДЕПАРТАМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ ИМУЩЕСТВ

Опись 2.

47.Д. 657. Проект Устава о службе гражданской (1901 г.).

СВЯТЕЙШИЙ ПРАВИТЕЛЬСТВУЮЩИЙ СИНОД

Ф. 797. КАНЦЕЛЯРИЯ ОБЕР-ПРОКУРОРА СИНОДА

Опись 91.

48. Д. 80. По проекту нового Устава о службе гражданской.

СОБСТВЕННАЯ ЕГО ИМПЕРАТОРСКОГО ВЕЛИЧЕСТВА КАНЦЕЛЯРИЯ

Ф. 1409. СОБСТВЕННАЯ ЕГО ИМПЕРАТОРСКОГО ВЕЛИЧЕСТВА

КАНЦЕЛЯРИЯ

Опись 6.

49.Д. 9934. По проекту Устава о службе гражданской.

ФОНДЫ ЛИЧНОГО ПРОИСХОЖДЕНИЯ

Ф. 995. МУРАВЬЕВЫ

Опись 2.

50. Д.3. Доклад министра юстиции Муравьева Н.В. Александру III о сомнениях и опасениях по Положению о производстве дел гражданского ведомства, с пометками Александра III на полях (1894 г).

Ф. 1642. КУЛОМЗИН АНАТОЛИЙ НИКОЛАЕВИЧ

Опись 1.

51. Д. 48. Выписка из журналов Комитета министров от 24 апр., 1 и 10 мая 1884 г. о запрещении лицам, состоящим на государственной службе, занимать должности в частных обществах и кредитных установлениях.

ОПУБЛИКОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ

1. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. Т. 6., Т. 7., 15. СПб: Тип. II Отделения СЕИВК, 1830. 815 с. + 933 с. + 1051 с.
2. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. 18. Ч.1. СПб: Тип. II Отделения СЕИВК, 1899. 1198 с.
3. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. 23. Ч.1. СПб: Тип. II Отделения СЕИВК, 1905. 1167 с.
4. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. 25. Ч.1. СПб: Тип. II Отделения СЕИВК, 1908. 1129 с.
5. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. Т. 31. СПб: Тип. II Отделения СЕИВК, 1856. 1110 с.
6. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. Т. 38. СПб: Тип. II Отделения СЕИВК, 1866. 1017 с.
7. Российское законодательство X—XX вв.: в 9 т. Т.4. Законодательство периода становления абсолютизма. Отв. ред. А.Г. Маньков. М., Юридическая литература, 1986. 515 с.
8. Свод законов Российской империи. Свод учреждений государственных и губернских, Т. III. Устав о службе гражданской (далее—Устав о службе гражданской). СПб., 1857. 129 с.
9. Устав эмеритальной кассы ведомства Министерства Юстиции. // Сост.: Полянский А.М.: Свод уставов о службе гражданской: С разъяснениями Правительствующего Сената и циркулярами Министерств и Государственного Контроля. Уставы о пенсиях и единовременных пособиях и эмеритальных кассах гражданского ведомства: Положение о пенсионной

кассе служащих на казенных железных дорогах и формы чинов гражданского ведомства. 3-е изд. Т. III. М., 1900. 513 с.

10. Судебные уставы 20 ноября 1864 года. – [Б. м.: Б. и., 1864]. 455 с. URL: <https://www.prlib.ru/item/372590>

ДОКУМЕНТЫ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА

11. Обозрение бумаг высочайше учрежденного 6 декабря 1826 г. Особого Секретного Комитета. СПб., 1889. 34 с.
12. Журналы Комитета, учрежденного Высочайшим рескриптом 6 декабря 1826 года. // Сборник РИО. 1891. Т. 74. 502 с.
13. Сборник кратких сведений о правительственных учреждениях. СПб.: В типографии департамента Уделов, 1889. 71 с.

ВОСПОМИНАНИЯ. ДНЕВНИКИ. ПЕРЕПИСКА.

14. *Валуев П.А.* Дневник 1877—1884. гг.: Изд. «Былое», 1919. 311 с.
15. *Валуев П.А.* Дневник П.А. Валуева, министра внутренних дел. 1861— 1876 гг. в 2 тт. Т.2. М.: Изд-во АН СССР, 1961. 576 с.
16. *Витте С.Ю.* Воспоминания. В 3 т., Т.2. 1960. 639 с.
17. *Витте С.Ю.* Воспоминания. Полное собрание в одном томе. М., 2010. 1152 с.
18. Воспоминания министра народного просвещения графа И.И. Толстого. 31 октября 1905 г. - 24 апреля 1906 г. М.: «Греко-латинский кабинет» Ю.А. Шичалина, 1997. 334 с.
19. Дневник А.С. Суворина / Ред., предисл. и прим. Мих. Кричевского. М., 1923. 407 с.
20. *Дневник государственного секретаря А. А. Половцова:* в 2 т. / Ред., биограф. очерк и комм. проф. П. А. Зайончковского. Т.1. М.: Наука, 1966. 552 с.

21. Доклад М.Т. Лорис-Меликова Александру II о правительственной программе будущих реформ. 12 апреля 1880 г. // Томсинов В.А. Конституционный вопрос в России в 60-х—начале 80-х гг. XIX в. Приложение: документы. М.: Зерцало, 2013. С. 303—308.
22. Записка великого князя Константина Николаевича о проекте реформ государственного управления. Январь 1880 г. // Томсинов В.А. Конституционный вопрос в России в 60-х—начале 80-х гг. XIX в. Приложение: документы. М.: Зерцало, 2013. С. 254—267.
23. Записка Д.Н. Блудова «О бюрократии вообще» // Английская наб., 4: Сборник С.-Петербург. науч. о-ва историков и архивистов. Вып. 5. СПб.: «Лики России», 2007. С. 369—374.
24. Карамзин Н.М. Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях. М.: Наука. Главная редакция восточной литературы, 1991. 127 с.
25. Корф М.А. Жизнь графа Сперанского. Т. 2. СПб: Имп. публ. б-ка, 1861. 388 с.
26. Куломзин А.Н. Пережитое. Воспоминания, М.: РОССПЭН, 2016. 1037 с.
27. Ламздорф В.Н. Дневник. 1886—1890. М.: Госиздат, 1926. 396 с.
28. Ламздорф В.Н. Дневник. 1894—1896. М.: Международные отношения, 1991. 456 с.
29. Перетц Е.А. Дневник Перетца Е.А. (1880—1883). М., 1927. 166 с.
30. Письма Победоносцева к Александру III. М., 1926. Т.2. 464 с.
31. Сперанский М.М. Об усовершенствовании общего народного воспитания / М.М. Сперанский // Русская старина. 1907. № 12. С. 730—735.
32. Сперанский М.М. Обзор исторических сведений о своде законов: Составлено из актов, хранящихся во II Отделении Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 2-е изд. СПб.: В Типографии II Отделения Собственной е.и.в. канцелярии, 1837. 198 с.
33. Толстой Д.Н. Прибалтийский край. Из дневника русского чиновника (1845—1846) // Русский архив. 1881. Т. III. № 1. С. 84—112.

МАТЕРИАЛЫ ПРЕССЫ

34. Георгиевич И. *Освобождение чиновников* // Русское слово. 1901. № 152, 5 июня. С. 1—2. [Электронный ресурс]. URL: <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/91420-locale-nil-152-5-iyunya>
35. *Действия правительства* // Русское слово. 1901. № 159, 12 июня. С. 1—2. [Электронный ресурс]. URL: <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/91427-locale-nil-159-12-iyunya>
36. *Из прошлого нашего чиновничества* // Новое время. 1897, 22 мая. № 7614. С. 1—2. [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/3FхqFw>
37. *Историческая справка по дворянскому вопросу* // Новое время. 1898. № 7899, 7 мар. С. 1—2. [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/3FхqEn>
38. *Кое-что о чиновниках* // Новое время. 1899. № 8393, 22 июля. С. 1—2. [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/3FхqDH>
39. *Кризис* // Новое время. 1899. № 8379, 9 июля. С. 1—2. [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/3FхqB5>
40. Полтавский С. *Важная реформа* // Русское слово. 1901. № 233, 25 авг. С. 1—2. [Электронный ресурс]. URL: <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/91560-locale-nil-233-25-avg>
41. *Правительственные распоряжения* // Новое время. 1895. № 6935, 3 июля. С. 1—2. [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/3FхLXT>
42. Рудин Д. *Чиновник и литература* // Русское слово. 1901. № 286, 17 окт. С. 1—2. [Электронный ресурс] URL: <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/91693-locale-nil-286-17-okt>
43. *Старые и новые контракты* // Новое время. 1897. № 7604, 12 мая. С. 1—2. [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/3FхLx9>

44. *Устав о служебных обязанностях* // Русское слово. 1901. № 358, 29 дек. С. 1—2. [Электронный ресурс]. URL: <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/91776-locale-nil-358-29-dek>

ЛИТЕРАТУРА

1. *Акишин М.О.* Российский абсолютизм и управление Сибири XVIII века: структура и состав государственного аппарата: автореф. дисс. ... канд. ист. наук. СПб., 2003. 39 с.
2. *Андреева Т.В.* Власть и реформы в России в первой половине XIX в.: отечественная историография конца XX—начала XXI вв. // Петербургский исторический журнал, №2. 2014. С. 202—238.
3. *Андреевский И.Е.* Русское государственное право. Т. 1 СПб., 1866. 496 с.
4. *Анисимов Е.В.* Реформы Екатерины II // Власть и реформы. От самодержавной к советской России. 1-е изд. СПб., 1996. С. 164—190.
5. *Архипова Т.Г.* Высшие комитеты России второй четверти XIX в. К истории кризиса феодально-крепостнической государственности: автореф. дисс. ... канд. ист. наук. М., 1970. 34 с.
6. *Архипова Т.Г.* История государственной службы в России. XVIII—XX века: учеб. пособие / Т.Г. Архипова, М.Ф. Румянцева, А.С. Сенин. М.: ИЦ РГГУ, 1999. 231 с.
7. *Баринова Е.П.* Власть и поместное дворянство России в начале XX в. автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. Саратов, 2003. 40 с.
8. *Баринова Е.П., Трубицын И.О.* Канцелярские служители дворянской корпорации второй половины XIX—начала XX вв. *Via in Tempore. История. Политология*, 50(3), 2023. С. 673—685. <https://doi.org/10.52575/2687-0967-2023-50-3-673-684>
9. *Барыкина И.Е.* Государственное управление России второй половины XIX века: особые формы и специальные институты. СПб., 2018. 368 с.

10. *Белых А.А.* Три века Табели о рангах // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика, 2023. 58(2). С. 97—113. <https://doi.org/10.55959/MSU0130-0105-6-58-2-6>
11. *Белых А.А., Дмитриев А.Л.* Образование и происхождение: из истории гражданской службы в России в XIX веке. // Экономическая политика. 2021. Т. 16. № 4. С. 144—169. <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2021-4-144-169>
12. *Берендтс Э.Н.* О прошлом и настоящем русской администрации. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1913. 290 с.
13. *Берлин П.А.* Русское взяточничество, как социально-историческое явление // Современный мир. №8. 1910. С. 55—56.
14. *Блинов И.А.* Губернаторы. ист.-юр. очерк. СПб.: тип. К.Л. Пентковского, 1905. 368 с.
15. *Бодрова Ю.В.* Семья провинциального чиновника первой половины XIX в. (на материалах Тверской губернии): дис. ... канд. ист. наук. Тверь, 2009. 279 с.
16. *Большакова О.В.* Бюрократия, реформы и контрреформы в России (1855—1894 гг.) в освещении англоязычной историографии: дис. ... канд. ист. наук. М., 2001. 218 с.
17. *Большакова О.В.* Власть и политика в России XIX—начала XX века: американская историография. ИНИОН РАН. М.: Наука, 2008. 262 с.
18. *Большакова О.В.* Российская империя: система управления. М.: Изд-во ИНИОН РАН, 2003. 92 с.
19. *Борисенок Т.В.* Образ чиновничества в России и во Франции во второй половине XIX века: дис. ... канд. культурологии. М., 2001. 229 с.
20. *Бразоленко Б.* Очерк развития бюрократии в России // Вестник знания. 1903. №8. С. 12—24.
21. *Бразоленко Б.* Очерк развития бюрократии в России // Вестник знания. 1903. №8. С. 12—24.
22. *Брезицкая Л.А.* Институционализация гражданской службы в России (первая половина XIX в.) / Л.А. Брезицкая // Вестник Южно-Уральского

- государственного университета. Серия «Право». 2006. № 13. Вып. 8, Т. 2. С. 25—29.
23. *Вакилев Т.Р.* Провинциальное чиновничество в системе государственного управления во второй четверти XIX века (на материалах Пензенской губернии): дис. ... канд. ист. наук. Пенза, 2017. 370 с.
24. *Вакилев, Т.Р.* Табель о рангах и система чинов в Российской империи // *Т.Р. Вакилев* / Вестник Пензенского государственного университета. 2014. № 2 (6). С. 3—8.
25. *Виноградов А.П.* Система гражданских чинов по Табели о рангах при Петре I. Первые изменения по штатским чином // Вестник архивиста: журнал. М.: Российское общество историков-архивистов, 2017. № 3. С. 155—167.
26. *Винокуров В.А.* Организационно-правовые вопросы чиновничества при прохождении государственной службы. дис. ... канд. юрид. наук / Винокуров В.А. СПб., 1999. 213 с.
27. *Воронов И.И.* Министерство земледелия Российской империи: XIX—начало XX века. дисс. ... д-ра ист. наук / СПбГУ. СПб., 2016. 462 с.
28. *Воротников А.А.* Бюрократия в российском государстве: историко-теоретический аспект: дис... д-ра юр. наук. Саратов, 2005. 488 с.
29. *Гаман-Голутвина О.В.* Политические элиты России: вехи исторической эволюции. М.: РОССПЭН, 2006. 416 с.
30. *Голосенко И.А.* Начальство. Очерки по истории российской социологии чиновничества конца XIX—начала XX вв. // Журнал социологии и социальной антропологии. 2005. Т. 8. № 1. С. 54—85.
31. *Гордеев П.Н.* История учреждения Министерства Императорского двора // Петербургский исторический журнал. 2014. № 3. С. 5—17.
32. *Готье Ю.В.* История областного управления России от Петра I до Екатерины II М. Л., 1913. 488 с.
33. *Градовский А.Д.* Собр. соч. Т. 7: Начала русского государственного права. Ч.1. О государственном устройстве. СПб., 1907. 433 с.

34. *Гросул В.Я.* Власть и общественное мнение в России XVIII—XIX веков // Труды Института российской истории. / Российская академия наук, Институт российской истории; отв. ред. А.Н. Сахаров. М., 2005. № 5. С. 118—172.
35. *Деев А.Ю.* Государственный совет Российской империи, 1894—1905 гг.: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М., 2002. 326 с.
36. *Демидова Н.Ф.* Бюрократизация государственного аппарата абсолютизма в XVII—XVIII вв. // Абсолютизм в России (XVII—XVIII вв.). М., 1964. С. 206—242.
37. *Демидова Н.Ф.* Землевладение дьяков в XVII в. // Общественно-политическое развитие феодальной России. М., 1985. С. 33—50.
38. *Демидова Н.Ф.* Печати русских государственных учреждений XVII—XVIII вв. и некоторые вопросы их учета и изучения // Труды научной конференции по вопросам архивного дела в СССР. М., 1965. С. 118—130.
39. *Демин В.А.* Государственный совет Российской империи: состав, полномочия, структура, механизм функционирования (1906—1917 гг.). Автореф. дис. ... д-ра ист. наук / Демин В.А. М., 2007. 44 с.
40. *Дрыгина Н.Н.* Исторический опыт формирования регионального аппарата государственного управления в Нижнем Поволжье во второй половине XIX—начале XX вв.: дис. ... канд. ист. наук. Астрахань, 2010. 251 с.
41. *Дубенцов Б.Б.* Инспекторский отдел гражданского ведомства (1894—1917 гг.) // ВИД. Т. IX. Л., 1978. С. 117—133.
42. *Дубенцов Б.Б.* Самодержавие и чиновничество в 1881—1904 гг. (Политика царского правительства в области организации государственной службы): автореф. ... дис. канд. ист. наук. Л., 1977. 22 с.
43. *Евреинов В.А.* Гражданское чиновничество в России: ист. очерк. СПб., 1887. 387 с.
44. *Егоров В.П., Слинков А.В.* История государственного аппарата и чиновничества в России. Москва: Юридический институт МИИТа, 2013. 280 с.

45. *Еремина Т.В.* «Учебная служба» как особый вид государственной службы Российской империи / Сборник научных статей по итогам Всероссийского форума историков права // Государство и право. Под редакцией А.А. Дорской и Д.А. Пашенцева. Саратов, 2022. С. 218—223.
46. *Ерошкин Н.П.* Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. 2-е изд. М., 1968. 368 с.
47. *Ерошкин Н.П.* Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. М. Учпедгиз, 1960. 396 с.
48. *Зайончковский П.А.* Кризис самодержавия на рубеже 1870—1880-х годов М., 1964. 512 с.
49. *Зайончковский П.А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978. 288 с.
50. *Зарудный А.С.* Письмо опытного чиновника сороковых годов младшему собрату, поступающему на службу // Русская старина. 1899. № 12. С.543—546.
51. *Захарова Л.Г.* Самодержавие и отмена крепостного права в России. 1856—1861. М., 1984. 254 с.
52. *Иванов В.А.* Источники для выяснения численности и состава служащих местных правительственных учреждений России в предреформенное время (1850-е гг.) // Исследования по источниковедению истории России (до 1917 г.): сборник статей. М.: ИРИ РАН, 1998. С. 239—260.
53. *Иванов В.А.* О достоверности сведений формулярных списков служащих местных государственных учреждений Российской империи. Вторая половина XVIII—начало XX в. // Вестник архивиста. 2012. № 4. С. 30—39.
54. *Ивановский В.В.* Государственный совет в России // Вестник Европы. 1901. №5. С.285—306.
55. *Ивановский В.В.* Бюрократия как самостоятельный общественный класс // Русская мысль. 1903. № 8. С. 1—21.

56. *Ивановский В.В.* Коллегиальное начало в министерской организации // Вопросы государственного управления, социологии и политики. Казань: Типография Казанского ун-та, 1899. С. 121—145.
57. *Исмаил-Заде Д.И.* И.И. Воронцов–Дашков – администратор, реформатор. СПб.: Нестор-История, 2007. 364 с.
58. Исторический обзор деятельности Комитета Министров / сост. И. И. Тхоржевским; под гл. ред. Куломзина. СПб. 1902. Т.4. 472 с.
59. *Кавелин К.Д.* Бюрократия и общество. Собр. соч. в 4-х т. Т.1, Т.2. СПб.: Изд. Н. Глаголева. 1897-1898. 1052 + 1258 с.
60. *Каменский А.Б.* От Петра I до Павла I. Реформы в России XVIII века. Опыт целостного анализа. М., 2001. 576 с.
61. *Карнович Е.П.* Русские чиновники в былое и настоящее время. СПб., 1897. 128 с.
62. *Кирпа М.С.* Министерство внутренних дел в системе органов государственного управления Российской империи (1802—1819 гг.): дис. ... канд. ист. наук. Белгород, 2015. 135 с.
63. *Ключевский В.О.* Курс русской истории. Собр. соч. в 3-х т. М.: Типография Московского ун-та. 1908. 476 с.
64. *Кодан С.В.* Сословное законодательство в политике российской верховной власти (1800-1850-е гг.) // Юридические исследования. 2012. № 2. С. 117—145.
65. *Колодеев Е.П.* Уровень образованности полицейских чиновников в Российской империи во второй половине XIX в./ Теория и практика общественного развития, Краснодар, 2013. №7. С. 247—249.
66. *Корелин А.П.* Дворянство в пореформенной России 1861–1904 гг. Состав, численность, корпоративная организация. М. Изд-во «Наука». 1979. 304 с.
67. *Коркунов Н.М.* Русское государственное право: В 2 т. 7-е изд. СПб., 1909. 623 с.
68. *Куликов С.В.* Бюрократическая элита Российской империи накануне падения старого порядка (1914—1917), Рязань. 2004. 467 с.

69. *Кунавин К.С.* «Единственно от высочайшего соизволения»? Высшее гражданское чиновничество в России XIX—начала XX в. сквозь призму теории самоорганизованной критичности//Историческая информатика. М., 2019. № 4. С. 74—89. <https://doi.org/10.7256/2585-7797.2019.4.31544>
70. *Куплевский Н.О.* Русское государственное право: В 2 т. Харьков, 1896. 357 с.
71. *Курочкина Е.Н.* Российское чиновничество XIX века. Эволюция историографических подходов // Вестник Иркутского государственного технического университета. 2011. №2 (49). С. 276—280.
72. *Левин Л.З.* Чинопроизводство в России XV — начала XX вв.: Историко-правовой аспект. дис ... канд. юрид. наук. / Левин Л.З. СПб., 2004., 161 с.
73. *Мазур Л.Н.* Становление и эволюция сельской бюрократии в России во второй половине XIX—начале XX вв. / Л. Н. Мазур // Известия Уральского федерального университета. Сер. 2, Гуманитарные науки. 2014. № 2 (127). С. 251—267.
74. *Макей А.Д.* Эволюция гражданского чиновничества в Российской империи в XVIII—XIX веках // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Сер.: Гуманитарные и общественные науки. 2023. №. С. 39—52. <https://doi.org/10.5922/sikbfu-2023-1-4>
75. *Медушевский А.Н.* Утверждение абсолютизма в России: сравнительное историческое исследование / А. Н. Медушевский. М., 2015. 472 с.
76. *Мельников В.П.* Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность / В.П. Мельников, В.С. Нечипоренко. М.: Финансы и статистика, 2003. 506 с.
77. *Метушевская Т.И.* Правовой статус государственного служащего в России в XVIII—первой половине XIX вв.: дис. ... канд. ист. наук. М., 2007. 198 с.
78. *Мироненко С.В.* Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX в. – М.: Наука, 1989. 240 с.
79. *Мионов Б.Н.* Российская империя. От традиции к модерну. в 3 т. Т. 2. СПб., 2014. 912 с.

80. *Оболонский А.В.* Кризис бюрократического государства: реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М., 2011. 443 с.
81. *Павлюк Ю.Б.* Российское чиновничество в системе местного управления в первой половине XIX века: на материалах Московской и Тверской губерний: дис. ... канд. ист. наук. М., 2001. 236 с.
82. *Писарькова Л.Ф.* Государственное управление России в первой четверти XIX в.: замыслы, проекты, воплощение. М., 2012. 448 с.
83. *Писарькова Л.Ф.* Государственное управление России первой трети XIX в.: становление министерской системы. М.: Новый хронограф, 2019. 416 с.
84. *Писарькова Л.Ф.* От Петра I до Николая I: политика правительства в области формирования бюрократии // Отечественная история. 1996. № 4. С. 29–43.
85. *Плех О.А.* Провинциальное чиновничество России в первой половине XIX в.: отечественная историография конца XX—начала XXI вв. // Вопросы истории. 2019. № 11. С. 258—272.
<https://doi.org/10.31166/VoprosyIstorii201911Statyi33>
86. *Плех О.А.* Состав чиновничества Олонецкой губернии в первой половине XIX века // Ученые записки Петрозаводского государственного университета. 2020. Т. 42. № 2. С. 58—69.
<https://doi.org/10.15393/uchz.art.2020.450>
87. *Поскачей Т.А.* Провинциальное чиновничество России в последней четверти XVIII—первой половине XIX в.: на материалах Рязанской губернии: дис. ... канд. ист. наук. Рязань, 2006. 261 с.
88. *Ремнев А.В.* Самодержавное правительство. Комитет Министров в системе высшего управления Российской империи (вторая половина XIX—начало XX века). М.: РОССПЭН, 2010. 511 с.
89. *Романович-Славатинский А.В.* Дворянство в России от начала XVIII века до отмены крепостного права. СПб., 1870. 594 с.

90. *Рудник С.Н.* Великие реформы в России 1860—1870 годов: Эпоха и люди. Монография СПб., изд. РГГМУ, 2013. 176 с.
91. *Ружицкая И.В.* «Просвещенные бюрократы» — новый тип российских чиновников: опыт характеристики // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: история России. 2008. № 1 (11). С. 36—43.
92. *Ружицкая И.В.* Просвещенная бюрократия. 1800—1860-е гг. М.: Издательство Института российской истории РАН, 2009. 342 с.
93. *Самарин Ю.Ф.* Православие и народность. М.: Институт русской цивилизации, 2008. 720 с.
94. *Семин Г.А.* Чиновничество Московской губернии в начале XX в.: социальный аспект: дис. ... канд. ист. наук. М., 2017. 339 с.
95. *Середонин С.М.* Исторический обзор деятельности Комитета Министров: в 4 т. СПб., 1902. 607 с.
96. *Синельников И.Ю.* Учреждения и чиновники Министерства внутренних дел в российской провинции 1861—1917 гг.: на материалах Рязанской губернии: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Владимир, 2012. 22 с.
97. *Собко Е.М.* Государственный совет в эпоху Александра III. М., 2007. 112 с.
98. *Соколова Е.С.* Институт сословных прав в официальной политической доктрине и законодательстве России середины XVII—первой половины XIX века (дворянство, духовенство, купечество). Екатеринбург: Уральская гос. юр. академия, 2011. 344 с.
99. *Соловьёв К.А.* Законодательная и исполнительная власть в России: механизмы взаимодействия (1906—1914). М.: РОССПЭН, 2011. 512 с.
100. *Соловьёв К.А.* Политическая система Российской империи в 1881—1905 гг.: проблема законотворчества. М.: Политическая энциклопедия, 2018. 351 с.
101. *Соловьёв К.А.* Хозяин земли русской? Самодержавие и бюрократия в эпоху модерна. М.: Новое литературное обозрение, 2017. 296 с.
102. *Соловьёв С.М.* История России с древнейших времен: [в 29 т.] / Т. 14: История России в эпоху преобразований. М.: Тип. Грачева и К°. 1864. 380 с.

103. *Соловьев Ю.Б.* Самодержавие и дворянство в конце XIX века. / АН СССР. Ин-т истории СССР. Л.: Наука, 1973. 383 с.
104. *Соловьев Я.В.* Министерство финансов Российской империи в 1858—1903 гг.: Организация и функционирование.: дис. ... канд. ист. наук. М., 2003. 393 с.
105. *Твардовская В.А.* Идеология пореформенного самодержавия. М.: Наука. 1978. 142 с.
106. *Троицкий С.М.* Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в.: формирование бюрократии. М., 1974. 400 с.
107. *Трояновский К.В.* Политика Российской империи в отношении беспоместной шляхты западных губерний. 1795—1870 гг. СПб., 2018. 605 с.
108. *Трунина Е.А.* Вологодская губернская администрация в 1860-е гг.: дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2008. 229 с.
109. *Уортман Р.С.* Властители и судии. Развитие правового сознания в императорской России I / перевод с английского М.Д. Долбилова, Ф.Л. Севастьяновой. М., 2004. 520 с.
110. *Уортман Р.С.* Сценарии власти. Мифы и церемонии русской монархии. Т. 1: От Петра Великого до смерти Николая I / перевод с английского С.В. Житомирской. М., 2002. 608 с.
111. *Уортман Р.С.* Сценарии власти. Мифы и церемонии русской монархии. Т. 2: от Александра II до отречения Николая II / перевод с английского И.А.Пильщиковой. М., 2004. 796 с.
112. *Федосов И.А.* Социальная сущность и эволюция российского абсолютизма: XVII первая половина XIX в. // Вопросы истории. 1971. № 7. М., С. 46—65.
113. *Феребов А.Н.* Развитие норм указа 6 августа 1809 г. в ходе его реализации в первой трети XIX в. // Российская история 2018. № 6. С. 103—120. [Электронный ресурс]. URL: <https://russian-history.ru/S086956870002293-3-1>.

114. *Чернуха В.Г.* Александр III. Воспоминания дневники письма. СПб.: Изд-во «Пушкинского фонда», 2001. 400 с.
115. *Чернуха В.Г.* Совет министров в 1857—1861 гг. // Вспомогательные исторические дисциплины. Л., 1973. Т.5. С. 120—137.
116. *Чичерин Б.Н.* Россия накануне двадцатого столетия. Берлин, 1900. 180 с.
117. *Чичерин Б.Н.* Собственность и государство. М.: тип. Мартынова, 1882—1883. 2 т. Т.2. М.: тип. Мартынова, 1883. 607 с.
118. *Шевцов Н.В.* Вклад А.С. Суворина и его газеты «Новое время» в русскую культуру второй половины XIX — начала XX вв. / Шевцов Н.В., Крынжина М.Д // Концепт: философия, религия, культура. 2021. Т 5. № 3. С. 137—147. <https://doi.org/10.24833/2541-8831-2021-3-19-137-147>
119. *Шепелев Л.Е.* Чиновный мир России. XVIII — начало XX вв. СПб.: Искусство—СПб., 2001. 520 с.
120. *Шепелев Л.Е.* Отмененные историей чины, звания, титулы в Российской империи. Л.: Наука. Ленинградское отделение, 1977. 152 с.
121. *Шепелев Л.Е.* Титулы, мундиры, ордена в Российской империи / отв. ред. Б. В. Ананьич. Л.: Наука, 1991. 222 с.
122. *Шепелев Л.Е.* Царизм и буржуазия во второй половине XIX века. Проблемы торгово-промышленной политики. Л.: Наука, 1981. 275 с.
123. *Шилов Д.Н.* Государственные деятели Российской империи. Главы высших и центральных учреждений. 1802—1917 гг.: биобиблиогр. справочник. СПб., 2002. 936 с.
124. *Шилов Д.Н.* Министр и министерство: практика и стили работы руководителей ведомства // Английская набережная, 4: Сборник С. Петербургского научного общества историков и архивистов. СПб., 2004. 329 с.
125. *Шилов Д.Н., Кузьмин Ю.А.* Члены Государственного совета Российской империи. 1801—1906 гг.: биобиблиографический справочник. СПб., 2006. 992 с.

126. *Шильдер Н.К.* Император Александр Первый. Его жизнь и царствование / [соч.] *Н.К. Шильдера*. Т. 2. 2-е изд. СПб.: А. С. Суворин, 1904—1905. 408 с.
127. *Щеголев П.Б.* Первенцы русской свободы. М.: Современник, 1987. 494 с.
128. *Эйхельман О.О.* Обзор центральных и местных учреждений управления в России и устава о службе по определению от правительства. Киев, 1890. 83 с.
129. *Pintner W.* Russia as a Great Power, 1709—1856: Reflections on the Problem of Relative Backwardness, with Special Reference to the Russian Army and Russian Society. Washington, D.C., 1978. p. 66.
130. *Pintner W.* Russian Economic Policy Under Nicholas 1., NY, 1967. p.155.
131. *Pintner W.* Russian Officialdom: The Bureaucratization of Russian Society from the Seventeenth to the Twentieth Century. Univ of North Carolina Pr.; 1st ed. ed., 1980. p. 396.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Таблица 1

Образовательный уровень лиц, занимающих должность податного инспектора VI класса в 1851 г., чел.⁴⁹⁵

Числилось на должности	С высшим образованием	Без высшего образования
Без предварительной службы	90	5
Со службой от 1 до 3 лет	230	11
Со службой от 3 до 6 лет	126	16
Со службой от 6 до 10 лет	75	35
Со службой от 10 лет и более	64	163
<i>Всего</i>	585	230

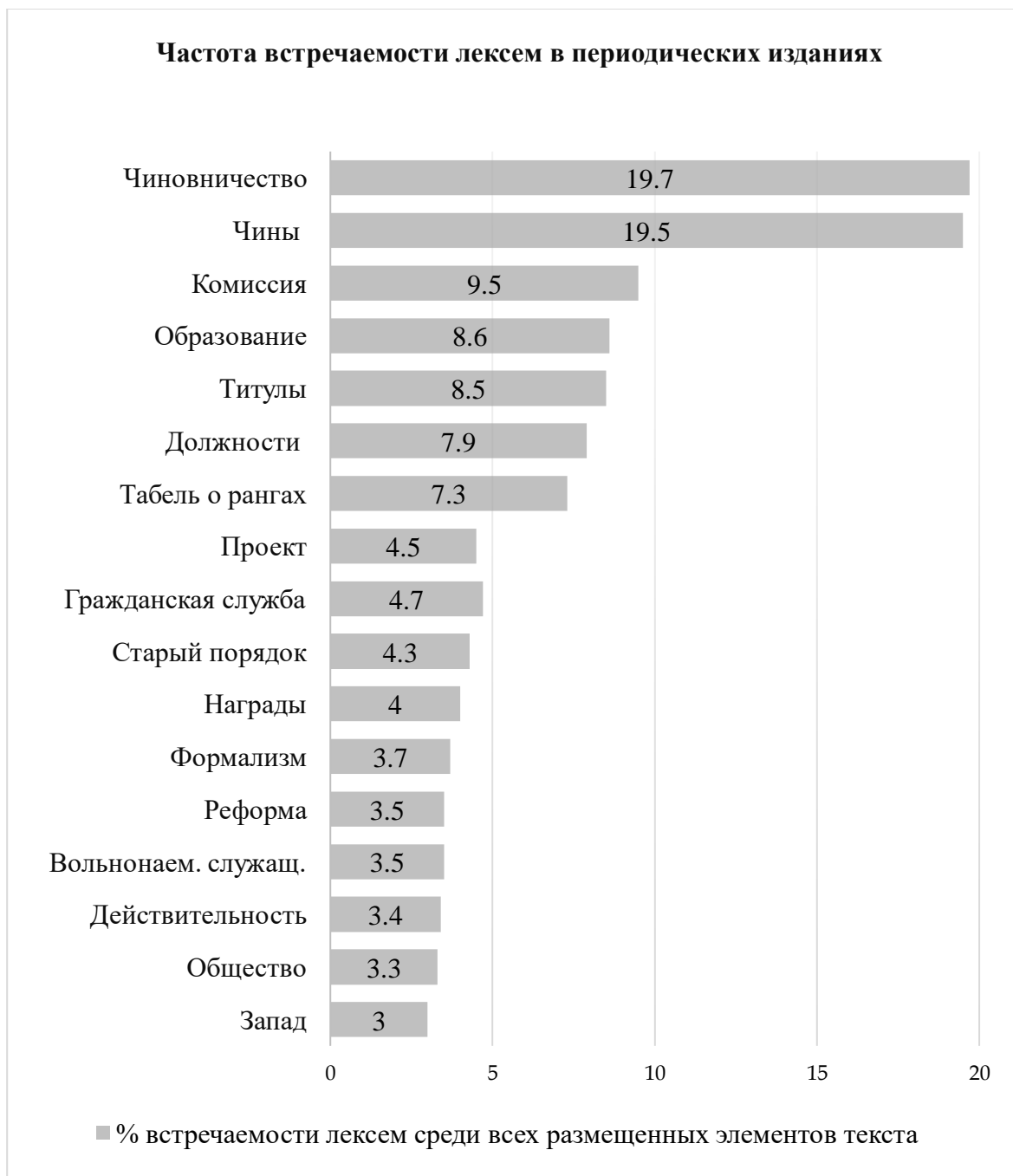
Таблица 2

Сроки подготовительной службы (в годах) при занятии должностей с VIII по IV классы (по проекту Устава о службе гражданской 1895 г.)⁴⁹⁶

Образовательный уровень	VIII кл.	VII кл.	VI кл.	V кл.	IV кл.
Высшее образование	-	3	6	9	12
Среднее образование	2	6	10	13	16
Для окончивших 6 классов гимназии	3	8	12	15	18
Для выдержавших испытание по особой программе	4	10	14	17	20

⁴⁹⁵ Таблица составлена по: РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д.1а. ч.1.

⁴⁹⁶ Таблица составлена по: РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 16.

Частота встречаемости лексем в периодических изданиях

⁴⁹⁷ Графики составлены автором на основе применения метода контент-анализа.

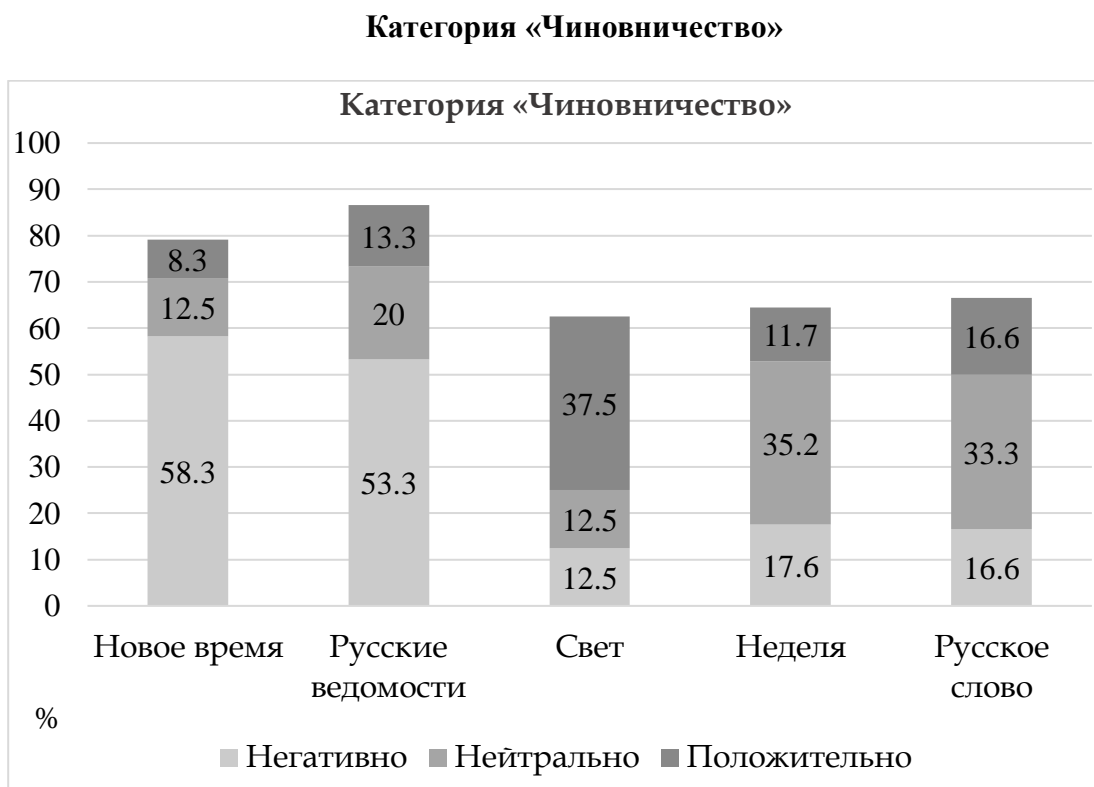
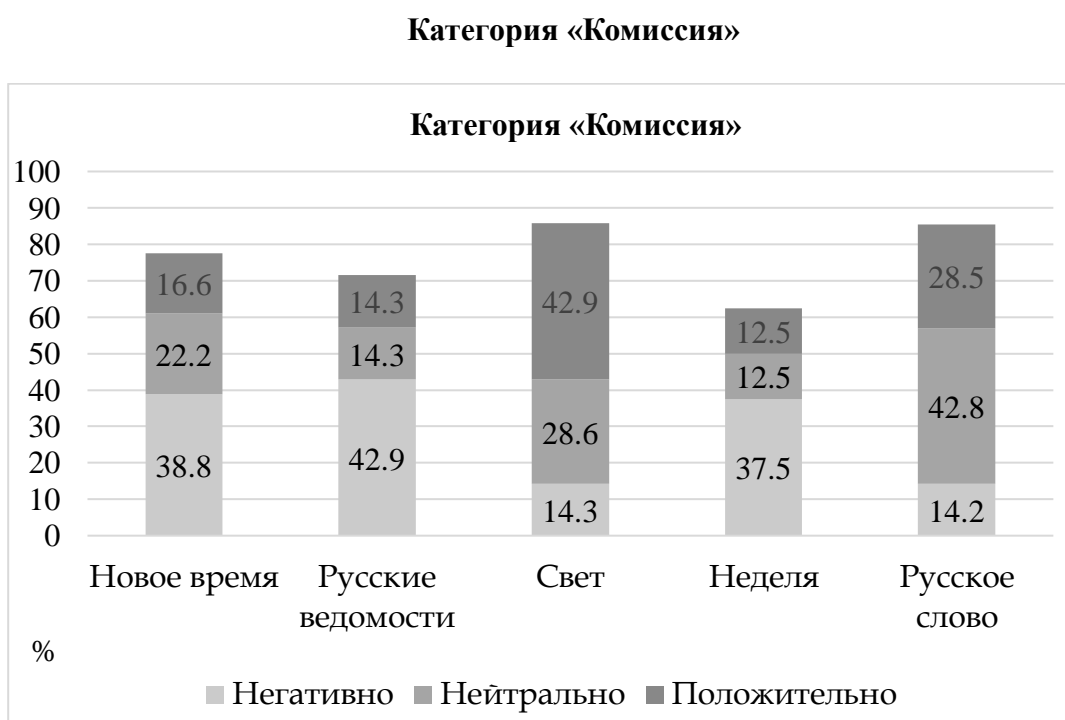
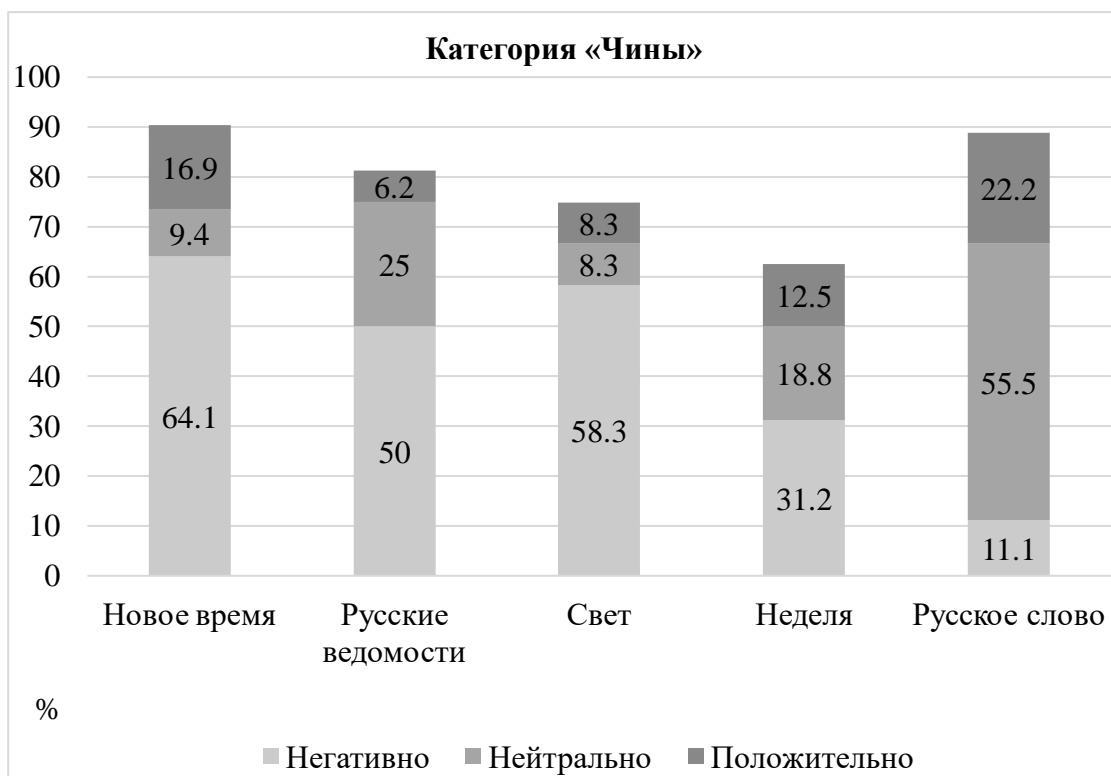


График 3



Категория «Чины»



**Фрагменты статей повременных изданий по поводу предложений Высочайше
учрежденной Комиссии для пересмотра устава о службе гражданской⁴⁹⁸**

Новое время.

Если справедливы сведения, проникшие в печать, Комиссия статс-секретаря Перетца по вопросу о реформе гражданского чиновничества, точно так же, как и целый ряд ей предшествовавших комиссий по тому же самому вопросу, не решилась на уничтожение чинов. Об этот камень преткновения разбилось уже немало благих намерений и мудрых проектов реформы знаменитой Табели о рангах. По-видимому, не избежать той же судьбы и последнему проекту, о котором сообщали газеты. В самом деле: если чины отжили свое время, если они не указывают действительных соотношений лиц, состоящих на службе, если они не определяют ни служебного, ни иерархического положения, то зачем же оставлять их? Все смеются над такими титулами, как регистратор, ассессор и т.д., и тем не менее, как только ставится вопрос: «быть или не быть» чинам, у реформаторов поднимается рука на отмену чинов не далее тех, с которых начинают титуловать превосходительством, хотя «действительный статский» или «тайный советник» для нашего времени ничуть не менее курьезные термины, как и «коллежский регистратор» или «ассессор». Об эту нелогичность и споткнулось большинство комиссий, занимавшихся реформой чиновничества в гражданской службе.

По известию «Русских Ведомостей», Комиссия статс-секретаря Перетца потому и не решилась на полную отмену чинов, что чины «с давних пор являются у нас существенной, коренной принадлежностью служилого строя Империи». Соображение это, столь торжественно по форме, совсем не убедительно по своей сущности и не вполне отвечает действительности. Так для одного из важнейших по принадлежавшей ему власти ведомств, именно судебного, чины не только не являются «существенной, коренной принадлежностью» строя, а совсем не играют никакой роли. Во многих других ведомствах, как, например, в государственном контроле, в доброй половине министерства финансов, в значительной части министерства путей сообщения чины тоже не играют роли в строе учреждений. В ученном и учебном мире чины опять-таки не играют существенной роли.

Таким образом, на практике уже весьма значительное число существующих правительственных учреждений Империи перестроилась на новый лад, при котором чины не играют никакой роли.

⁴⁹⁸ Печатается по: РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 11. Л. 15.

Русские Ведомости.

Высочайше учрежденная при Государственном совете Комиссия для пересмотра устава о службе гражданской не нашла правильным и своевременным решиться на принятие такой меры, как упразднение чинов, видя в них существенную принадлежность служебного строя империи и одно из средств для привлечения правительством нужных ему сил на государственную службу. В пользу сохранения чинов, по мнению Комиссии, говорит пример «наиболее крепкой своим государственным устройством» Пруссии. Решительная реформа в этом отношении, может быть, действительно представляет на практике некоторые затруднения, но нельзя не заметить, что Табель о рангах была у нас совершенно искусственным созданием, не имевшим основ в нашей истории и явившимся простым подражанием иностранному образцу. Все эти обозначения: титулярный советник, надворный советник, статский советник, в сущности, не имеют никакого смысла и представляют из себя просто перевод на русский язык иностранных названий, утративших и там свое первоначальное значение, а у нас не имевших его и во время их введения.

Едва ли служебный строй Империи держится этой градацией чинов; ведь значение министров, членов государственного совета, сенаторов, губернаторов, прокуроров и т.д. определяется не чинами их, а присвоенными им правами и обязанностями. Упразднение чинов не может, с другой стороны, повлиять на привлечение нужных для правительства сил на государственную службу, так как силы эти будут привлекаться вознаграждением за труд, возможностью повышения по административной лестнице, надежной пенсией, наконец — наградами в виде орденов. Бесплезность множества чиновных ступеней уже была признана ранее, что и вызвало упразднение некоторых из них; теперь Комиссия предлагает сократить их число, не указывая, однако, сколько и какие именно полагала бы она необходимым сохранить. Надо подумать, что в ближайшем будущем и ныне удержанные окажутся излишними, тем более что подобной системы гражданских чинов не существует в большей части европейских государств.

Свет.

Главные основания Высочайше учрежденной Комиссии статс-секретаря Перетца представляют, несомненно, большой интерес, ибо являются ответом на один из самых серьезных запросов русской государственной и общественной жизни. Нашему устаревшему, в

этой области, законодательству, не без основания, приписываются многие из зол, достаточно ясно обнаружившиеся в тяжелом ходе нашего государственного механизма.

На первом плане ставится всеми наша пресловутая Табель о рангах. Ей приписывается не только задерживающее, но прямо разворачивающее влияние на весь наш служебный строй. Крупный оригинальный талант в рамках этой табели не имеет никаких или почти никаких преимуществ перед самой заурядной и бесталантной личностью, обладающей лишь необходимым запасом аккуратности, чтобы являться на службу, и необходимым запасом терпения, чтобы высиживать служебные часы.

И талант и непосредственность движутся с одинаковой скоростью по четырнадцати ступенькам установленной Петром Великим лестницы, причем посредственность, главное качество коей аккуратная высидка, имеет, в сущности, даже больше шансов обогнать талант.

В результате чиновничество на основании времени выслуги, выравнивая и обезличивая чиновничий персонал, ставит иногда лиц, находящихся во главе ведомства, в положение поистине критическое. Нужен, предположим, начальник отделения или вице-директор на особенно трудное и сложное дело. Между кандидатами, ожидающими и имеющими право на этот пост, в силу простой выслуги, нет, допустим, никого подходящего. Но, между молодыми столоначальниками или не служащими общественными деятелями, министр знает как раз соответствующую личность. Увы! Назначить её нельзя. У данного лица или нет чина или чин много ниже класса должности.

И вот волей-неволей назначается усердная посредственность, большей частью неспособная ни к чему, кроме механического «очищения» бумаги и дело, от которого зависит, быть может, благосостояние миллионов, обращается в простую канцелярскую отписку, а министр остается без исполнителей.

Ненормальность этого порядка, точнее несостоятельность правила, по которому чин данного лица должен соответствовать классу занимаемой им должности, вызвали в нашей государственной машине уже ряд отступлений. Некоторые технические ведомства уже фактически уничтожили это соответствие. Сеть учреждений государственного банка и все обширное ведомство государственного железнодорожного контроля имеют служебный персонал, в большей части несоответствующий чинам, а часто и вовсе чинов не имеющий. Так одним из главных контроллеров, занимающих место IV класса и титулюющихся «превосходительством», состоит в лице, выдающееся по своим знаниям и способностям, но только лишь недавно произведённое в коллежские регистраторы, а одним из крупных отделений государственного банка управляет человек, пользующийся репутацией превосходного финансиста, но даже не имеющий прав государственной службы.

Другим резким нарушением Табели о рангах было в прошлое царствование назначение нескольких выдающихся нечиновных людей на высшие государственные должности с производством их в соответствующие чины особыми Высочайшими повелениями. Из действительных студентов производили прямо в действительные статские советники (Д.И. Воейков, А.Д. Пазухин) или давали генеральский чин, минуя пять-шесть промежуточных (нынешний министр финансов). Такие отступления указывают ясно, что Табель о рангах отжила свой век и часто служит тормозом самому же правительству, затрудняя ему привлечение на службу выдающихся общественных сил.

Ввиду этого нельзя не приветствовать решение Комиссии статс-секретаря Перетца устранить из нового устава о службе гражданской нынешний основной принцип Табели о рангах, по которому чины стоят в строгом соответствии с классами должностей.

Это еще не упразднение чинов, до столь радикальной меры Комиссия идти не смогла возможным. Россию, по меткому выражению покойного И.С. Аксакова, «нельзя себе и представить без титулярного советника». Но Комиссия свела чины к простой награде, несколько украшающую служебное и общественное положение человека, но отнюдь не определяющую рамок его действительности.

Неделя.

Недавно мы передали краткие сведения о заключениях Комиссии, вырабатывающей новый Устав о службе гражданской. Каждая часть их представляет интерес для многих, при громадности нашего чиновничьего состава, но за частями стоит вопрос об общем значении как начатого законодательного пересмотра, так и возникших предположений. Труд Комиссии не охватывает всех главных частей третьего тома свода законов, касаясь собственно общих оснований поступления на государственную службу, порядка повышения и увольнения от службы; он находится еще в самой первоначальной фазе, так как не идет дальше установления некоторых основных положений, требующих еще большого труда для дальнейшего развития и определения подробностей. Однако и в таком виде он очень интересен, тем более, что многие действующие положения давно устарели и постоянно обходятся на практике, а кроме того условия гражданской службы составляют у нас своего рода главный вопрос: много раз приступали у нас к пересмотру третьего тома, нередко задавались мыслью о коренной переделке, но в течение нескольких десятилетий все оставалось по-старому, и авторы проектов видимо относились к ним с недостаточной уверенностью в их практической целесообразности. Успешнее ли пойдет дело теперь?

Упорядочение гражданской службы — интерес не одной многочисленной армии чиновников. Так как оно находится в связи с удачным замещением должностей наиболее подходящими для того людьми и должно гарантировать их добросовестность, то от него зависит как успешное выполнение государственных работ, так и охрана многих интересов самого населения. Все это создает особого рода требования к начатому теперь труду и, главным образом, указывает на необходимость согласования с практическими жизненными условиями. Всякая предвзятая регламентация не принесет пользы уже потому, что в данном случае не дело нужно ставить в зависимость от той или другой формальной системы правил, а правила следует применить к действительным потребностям дела.

Можно построить самую затейливую регламентацию, но коль скоро она окажется в противоречии нуждам, то прежде всего пострадает само дело. Выдающимся примером тому является хотя бы известный, проведенный Сперанским в начале нынешнего столетия, закон, поставивший искусственные преграды для служебных повышений; на практике он оказался непригодным, вызвал массу неудовольствий и скоро дождался отмены. Есть в Уставе о службе гражданской такие архаизмы, уничтожение которых для всех является потребностью бесспорной, но относительно многих частных мнений еще не могут быть очень различны. Ввиду этого, и для ускорения дела, может быть, полезно было бы даже произвести реформу по частям, начав с упразднения явно устарелых частей и переходя потом к частностям, не вполне еще выяснившимся...

Комиссия не решилась на упразднение странно звучащих гражданских чинов, имея в виду, что они выросли исторически, согласуются с нашими нравами и т.п. Она допускает только сокращение обширной Табели о рангах; следовательно, титулярные и надворные советники, ничего никому не советующие, в той или другой мере сохранятся. Но что, кроме звука, останется от этих чинов, когда ни на оклад жалованья, ни на занятие должностей, словом ни на что существенное чины влиять не будут?

Казалось бы, при таких условиях, к чиновному вопросу можно относиться по крайней мере равнодушно. Однако, проект заботится еще о присвоении чинам какого-то особого значения, устанавливая, что чины могут быть даваемы только в виде особой «награды», а не за простую выслугу лет, т.е. здесь как бы попытка возвысить то, что на деле ничего не дает. Если же видеть в чинах и простое одобрение службы, т.е. хотя номинальную, но все же награду, то есть ли основание затруднять ее для тех, кто придает ей цену, отменяя простую выслугу? Этим уничтожится даже уравнение условий оценки одинаково добросовестного труда, так как коль скоро чины станут исключительно на почву награды, то получит большое значение степень склонности того или другого начальника к награждению подчиненных. И теперь в этом отношении существуют ограничительные правила, однако разве не видели мы в самое

последнее время, как по одному учреждению или ведомству сыплется обильный дождь наград, даже вне всяких правил, тогда как в другом они даются очень скупно; как в одном месте преобладает широкая протекция, а в другом — этого нет.

Следовательно, для чиновников, дорожащих чинами, с приданием последних значения особым наград только усилится ненормальность положения, и одинаковая служба будет награждаема с еще большей неравномерностью.