



УДК 321.1(47+57)''16/18''

РОССИЙСКАЯ БЮРОКРАТИЯ НА РАННИХ ЭТАПАХ ЕЕ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ

THE RUSSIAN BUREAUCRACY ON EARLY STAGES OF ITS INSTITUTIONALIZATION

С.Б. Лугвин

S.B. Lugvin

*Гомельский государственный технический университет,
Беларусь, 246012, г. Гомель, пр. Октября, 48*

Gomel state technical university, Oktyabr'ya Ave., 48, 246012, Gomel, Republic of Belarus

E-mail: e-mail: lugvinsergey@rambler.ru

Ключевые слова: бюрократия, самодержавная власть, приказы, административные реформы Петра I, западная техника управления.

Key words: bureaucracy, autocratic power, orders, administrative reforms of Peter I, western technology of management.

Аннотация. В статье рассматриваются процессы институционализации российской государственной бюрократии в контексте формирования абсолютной монархии и изменения геополитических условий развития страны. В качестве своих целей автор усматривает, во-первых, выяснение специфического характера российской монархии; во-вторых, выяснение предпосылок российской бюрократии; в-третьих, анализ ряда особенностей реформ Петра I, создавших благоприятную среду для ее утверждения.

В результате проведенных исследований автором был сделан вывод, что при Петре I в основном завершилось становление российской государственной бюрократии и началось ее развитие на собственной основе. Одновременно автор стремился доказать, что стремление к абсолютной власти и геополитическому превосходству того или иного государства обычно порождает развитые формы бюрократии.

Resume. In the article the processes of institutionalization of Russian state bureaucracy are examined in the context of forming of absolute monarchy and change of geopolitical terms of development of country. As the aims an author sees, firstly, finding out of specific character of the Russian monarchy; secondly, finding out of pre-conditions of Russian bureaucracy; thirdly, analysis of row of features of reforms of Peter I, creating a favorable environment in order to ratify Russian bureaucracy.

As a result of the conducted researches by the author the conclusion was drawn that at Peter I formation of the Russian state bureaucracy generally came to the end and its development on own basis began. At the same time I sought to prove to the author that the aspiration to the absolute power and geopolitical superiority of this or that state usually generates the developed bureaucracy forms.

Первичной институционализации российской государственной бюрократии во многом благоприятствовало то обстоятельство, что исторически в России достаточно рано возникло политически централизованное государство во главе с наследственным монархом (с 1547 г. – царем), тяготеющим к установлению абсолютной власти. Государство и его земли он рассматривал как свою личную собственность – вотчину или патримонию, что, как считает Р. Пайпс, во многом определялось особенностями заселения Московского княжества. В отличие от других княжеств Киевской Руси, где вначале появлялось население, и лишь затем возникали органы политической власти, северо-восточные земли были в основном колонизированы по инициативе и под управлением князей. «В результате этого северо-восточные князья обладали такими властью и престижем, на которые сроду не могли рассчитывать их собратья в Новгороде и Литве»¹. Огромное влияние на властно-административные отношения Московского княжества оказал также 250-летний период господства Золотой орды с ее традициями сверхцентрализованной власти, безусловного послушания и рабской зависимости населения.

¹ Пайпс Р. Россия при старом режиме. М., 1993. С. 421.



Сами московские князья первоначально позиционировали себя как прямых наследников хана Золотой орды, самоуправно распоряжаясь имуществом и жизнью любого своего подданного. В результате в Российском государстве надолго утвердились порядки, во многом напоминающие золотоордынские. Не признавая каких-либо прав подвластного населения, центральная власть стремилась максимально ограничить и самостоятельность контролируемых ею территорий. Широко использовался термин «самодержец», подчеркивающий неограниченность царской власти. Как отмечает Р. Пайпс, по московским понятиям, «правитель есть настоящий суверен, или самодержец, лишь в том случае, если он может делать со своим царством, что хочет»².

Возвышение великокняжеской власти сопровождалось ее сакрализацией. Уже Иван III именовал себя: «Иоанн, Божьей милости государь всея Руси». Считалось, что источником царской власти является воля Бога, а не воля подданных. Социальный статус любого человека определялся не столько его знатностью или богатством, сколько близостью к власти и личным расположением монарха. Власть и народ были связаны между собой не юридическими нормами, а морально-религиозными санкциями и грубой силой. Одновременно утвердилось патерналистское восприятие царской власти, при которой она уподоблялась патриархальной власти отца семейства – хозяина дома, призванной покровительствовать своим домочадцам. Все это предопределяло сугубо личный характер управления, которое осуществлялось вне всяких норм и формальных правил.

Появлению российского бюрократического аппарата во многом предшествовали изменения в структуре «служилого сословия». По традиции в Великом княжестве Московском высшие военные и административно-судебные должности замещались боярами – крупными землевладельцами-вотчинниками, а средние и низшие – дворянами, получающими на период своей службы условные земельные владения – поместья (в дальнейшем и денежное содержание). Однако характерное для России прогрессирующее слияние власти и собственности со временем оказалось несовместимым с существованием независимого землевладения бояр, что привело к упразднению всякой их экономической и политической самостоятельности. Уже со второй половины XVI в. все землевладельцы, не только дворяне, но и бояре, должны были нести обязательную царскую службу. В 1682 г. было официально отменено основанное на происхождении и знатности рода местничество, а позже, при Петре I, устранены всякие различия между вотчинами и поместьями (Указ о единонаследии от 1714 г.). Упразднение вотчин означало полную ликвидацию частной собственности на землю, что еще более усилило власть монарха. Важным результатом такой политики стало формирование единого служилого сословия – дворянства, которое за право владения землей было обязано нести пожизненную службу своему государю. Государство использовало дворян для выполнения самых разных функций: военных, административных, судебных, дипломатических, торговых и пр. На протяжении всей своей жизни они были обязаны служить царю. Как отмечал Р. Пайпс, корни дворянства «покоились не в земле, как происходило со знатью всего мира, а в царской службе». Именно оно, в конечном счете, стало предтечей «чиновничества, продвигающегося по службе в зависимости от своих заслуг»³.

Наряду с существованием особого служилого сословия – дворянства другой важной предпосылкой возникновения российской бюрократии стали московские приказы, которые зародились еще в конце XV – начале XVI вв. в качестве центральных правительственных учреждений, выполняющих административные, судебные, финансовые, дипломатические, военные и иные функции. По словам В.О. Ключевского, их возникновение означало «переход от управления посредством лиц к управлению посредством учреждений»⁴. В своем развитии приказная система прошла ряд стадий: приказ как разовое поручение, приказ как постоянное поручение, приказ-«изба» (канцелярия) и, наконец, приказ как государственный орган с самостоятельными структурными подразделениями⁵. В дальнейшем на основе приказов в стране сформировалась централизованная система государственного управления.

Общее руководство приказами обычно осуществляла Боярская дума, которая являлась верховным органом в сфере законодательства, управления и суда. В нее входили наиболее знатные бояре, удельные князья, а со временем и представители поместного дворянства – думные дворяне и думные дьяки. Приказы вели письменное делопроизводство и имели постоянный штат. Наиболее крупные из них делились на столы, те, в свою очередь, на повыгья

² Пайпс Р. Указ. соч. С. 106 – 107.

³ Там же. С. 132.

⁴ Ключевский В.О. Сочинения: в 9 т. Т. 2. М., 1988. С. 318.

⁵ См.: Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 36 – 37.



(по территориальному признаку). Руководство приказов было коллегиальным. Во главе их стояли судьи - бояре, окольные, стольники, думные или приказные дьяки, которые наряду со старшими дьяками составляли присутствие приказа и совместно принимали решения (единоличные решения принимать не разрешалось). Под их началом находились подьячие, которые, в свою очередь, делились на статьи или категории. Это означало, что в приказах стала постепенно утверждаться служебная иерархия. Однако первоначально она была параллельна системе чинов, установленной внутри служилого сословия. Как отметила Н.Ф. Демидова, на протяжении XVIII в., особенно его второй половины, происходил процесс перерастания сословного деления приказных людей в деление должностное, которое получило свое окончательное завершение в начале XVIII в.⁶ Должностное положение приказных чиновников за исключением лиц, принадлежащих к родовой знати, не было наследственным и, даже, пожизненным и во многом определялось их знаниями и деловыми способностями. «Каждый из начинающих приказную службу имел возможность для продвижения вплоть до ее высшего разряда думных дьяков»⁷.

С появлением приказов произошел переход к бумажному ведению дел, «сложились формулы определенных видов документов, порядок их оформления и движения как внутри каждого приказа, так и между ними»⁸. Возникновение приказов обеспечило профессионализацию суда и управления, что достигалось на основе постоянства их кадрового состава, а также наличия у персонала соответствующего опыта и квалификации. По свидетельству Н.Ф. Демидовой, долго работающие в приказах дьяки «были истинными знатоками специфики дел данного приказа. <...> Именно они готовили и в известной степени предопределяли решения по важнейшим вопросам судебного и административного характера»⁹. Заботясь о профессионализме своих кадров, некоторые приказы создавали собственные школы для подготовки чиновников.

Как традиционалистские учреждения приказы содержали в себе немало изъянов: отсутствие закрепленных в законах полномочий; смешение вопросов административных, финансовых и судебных; распыление однородных дел между многими приказами; архаичное делопроизводство; отсутствие установленных законом прав и обязанностей должностных лиц; чиновничья волокита и т. п. При рассмотрении частных дел «приказными людьми» широко практиковалось «кормление от дел», т.е. принятие различных подношений («почестей», «поминков», «посулов» и др. как в денежной, так и натуральной форме). Во многом это было связано с крайне малым размером жалованья служащих приказов, которые в своем большинстве не имели поместий. В подобных условиях некоторые формы «кормления» признавались почти официально. Изъяны приказной системы были очевидны уже в XVIII в., что побуждало монархов создавать особые контролирующие органы, сокращать общее число приказов, объединять их в более крупные ведомства и т. п. Однако эффективность подобных действий была незначительна.

В XVIII в. в Российском государстве не только в центре, но и на местах утверждалось унифицированное бюрократическое управление. К середине XVIII в. на смену наместнической системе управления пришла воеводская, которая, по словам В.О. Ключевского, стала «решительным поворотом... к бюрократическому порядку местного управления»¹⁰. Однако в деятельности воевод, обычно назначаемых на 1 – 3 года из числа вышедших в отставку по старости или увечью дворян, сохранялись присущие наместничеству черты дилетантизма и непрофессионализма.. Подобно наместникам они не только не имели профессиональной подготовки, но и очень часто были практически безграмотны. «Неопределенная точно широта власти воеводы, - пишет В.О. Ключевский, - поощряла к злоупотреблениям. В наказах, которыми снабжал воеводу отправлявший его приказ, ему предписывалось поступать, “как пригоже, смотря по тамошнему делу, как бог вразумит”, предоставляя ему полный произвол»¹¹. Произвол воевод дополнялся многочисленными поборами с населения, которые, как отмечал историк, взимались «без уставной таксы, сколько рука выможет».

По мнению В.О. Ключевского, допетровское государственное управление носило двойственный характер. С одной стороны, «по своему устройству и по приемам действия, по

⁶ См.: Демидова Н.Ф. Служилая бюрократия в России XVIII в. и ее роль в формировании абсолютизма. М., 1987. С. 164.

⁷ Демидова Н.Ф. Указ. соч. С. 89.

⁸ Ерошкин Н.П. Указ. соч. С. 62 – 63.

⁹ Демидова Н.Ф. Указ. соч. С. 166.

¹⁰ Ключевский В.О. Сочинения. Т. 3. М., 1988. С. 140.

¹¹ Там же. С. 141.



отношениям своим к верховному правителю-государю и к управляемому обществу оно было похоже на бюрократию: руководящими органами его были назначаемые верховной властью коронные чиновники, которые вели дела канцелярским порядком, без участия общества или при очень слабом, пассивном его участии». С другой стороны, «по личному составу эта администрация была сословно-аристократическая: руководящий элемент в ней состоял из людей привилегированного служилого класса, наследственно пользовавшегося своими привилегиями. Дьяки и подьячие, дельцы-разночинцы, элемент приказный, собственно бюрократический, имели подчиненное значение канцелярских делопроизводителей...»¹². Подобный тип государственного управления историк назвал «сословно-бюрократическим».

На протяжении длительного времени сфера управления в России регулировалась традициями и нормами обычного права. Однако в условиях формирования абсолютной монархии возникла потребность в детально разработанных правилах, которые стали появляться уже в середине XVIII в. На первых порах они регламентировали лишь некоторые аспекты деятельности приказы: источники комплектования, количество служащих, размеры отпускаемых на их содержание средств, распорядок работы и пр. Однако с появлением Соборного Уложения 1649 г. утверждается новая, более унифицированная и достаточно подробная по тем временам, законодательная основа, регламентирующая деятельность приказного чиновничества. В Уложение были включены как старые законодательные акты, так и новые законы, возникшие на основе нормирования не предусмотренных ранее случаев. Содержащаяся в нем правовая регламентация общественных отношений создавала серьезную законодательную базу для деятельности формирующейся бюрократии. На протяжении 184 лет Соборное Уложение оставалось главным законодательным актом Российской империи.

Становление в России бюрократических структур в основном завершилось в первой четверти XVIII в., когда произошло юридическое оформление неограниченной власти монарха и появились адекватные ей политические институты: регулярная армия, полиция и централизованная фискальная система. Петр I (с 1721 г. император) хорошо осознавал, что прежняя система управления, будучи архаичной и неповоротливой, явно не соответствует новым задачам, возникшим перед государством в связи с новыми условиями геополитического развития, модернизацией властных институтов, реформами армии, финансовой системы и т.д. В результате при нем была проведена радикальная реорганизация как центральных, так и местных органов управления. На смену Боярской думе пришел Сенат как бюрократический, по своей сути, правительственный орган, направляющий и контролирующий работу ведомств и должностных лиц. При пожаловании в сенаторы более всего ценились уже не порода и знатность, а преданность и личные заслуги перед монархом. Должность сенатора была не пожизненной как, например, чин думного дьяка в Боярской думе, а временной. Вместо громоздкой и неэффективной системы приказов были созданы коллегии, действующие по ведомственному принципу. Образцом для их создания послужила шведская коллегиальная система. Считалось, что в условиях коллегиальности обеспечивается более глубокое и квалифицированное рассмотрение государственных дел («что один не постигнет, постигнет другой»). Сфера компетенции коллегий распространялась на всю страну, для чего на местах были созданы их отделения.

В ходе реформы местного управления была создана трехуровневая система учреждений, охватывающая губернию, провинцию и уезд (дистрикт). Все должностные лица, возглавляющие местные администрации, являлись назначаемыми центральной властью чиновниками (за исключением земских комиссаров, которые частично назначались земскими дворянами). Однако бюрократическая соподчиненность между ними при Петре I еще не была выстроена. Однако им была предпринята также первая попытка отделить судебные органы от административных путем создания провинциальных, городских и надворных судов.

Идеалом Петра I являлось централизованное государство, в котором установлены разумные законы и действует эффективный административный аппарат. Государственные учреждения, по его мысли, должны быть устроены так, чтобы они «самой постройкой своей связывали произвол чиновников, а практикой внушали людям чувство законности и понятие государственного интереса»¹³. Каждый чиновник должен был неукоснительно соблюдать законы, быстро и точно выполнять поступающие сверху распоряжения. Как полагает Н.И. Павленко, для Петра I идеальными «представлялись учреждения, уподобленные казарме, а служители учреждения – военным чинам, с такой же неукоснительностью выполняющих указы,

¹² Ключевский В.О. Сочинения. Т. 4. М., 1989. С. 175.

¹³ Ключевский В.О. Сочинения. Т. 4. С. 177.



как солдаты и офицеры выполняли военные уставы»¹⁴. В условиях постоянных войн, которые вела Россия, подобный подход считался вполне естественным. А потому царю очевидной казалась мысль, что проверенные в тяжелых испытаниях военные уставы могут быть легко, хотя и с некоторыми изменениями, использованы в системе гражданского управления. Такие полезные качества как порядок, дисциплина, чинопочитание, служебное рвение, инициатива, присущие всякому солдату, должны быть, по его мнению, присущи и каждому чиновнику¹⁵.

В результате петровских реформ в России впервые появилась сравнительно стройная система управления, базирующаяся на единых бюрократических принципах. В ее основе лежали европейские идеи камерализма, связывающие эффективность работы государственного аппарата с наличием административной унификации и детальной регламентации деятельности всех учреждений и должностных лиц. Усвоив подобные идеи, Петр I придавал большое значение составлению административных регламентов. Как полагают историки, российский император пошел даже дальше европейских теоретиков и практиков камерализма. В частности, ему принадлежала мысль о создании не просто отдельных регламентов для учреждений, что было вполне естественно для камерализма, а целой иерархии регламентов. По указанию Петра I и при его непосредственном участии был создан не имеющий аналогов в Европе «Генеральный регламент», содержащий в себе самые общие принципы деятельности всех учреждений и чиновников (в Швеции, давшей России образец коллежской реформы, подобный документ появился лишь спустя 50 лет)¹⁶. Регламент требовал, чтобы обсуждение всех вопросов в учреждениях фиксировалось в протоколах и документах, которые должны были играть роль неподкупных свидетелей деятельности каждого чиновника. Делая акцент на бумажном делопроизводстве, регламент определял порядок составления документов, их учета, движения по инстанциям и пр.

Огромное влияние на формирование российской бюрократии оказал Табель о рангах 1722 г., который возник на основе компиляции соответствующих законодательных актов европейских стран. Он систематизировал государственные должности (в дальнейшем чины) и свел их в ряды иерархических зависимостей. Включив в себя 14 классов государственной службы (военной, гражданской и придворной), Табель закрепил новый порядок продвижения по служебной лестнице, в основе которого лежали уже не знатность и древность рода, а продолжительность службы, заслуги и способности. Отныне дворяне, как и «подлые люди», должны были начинать государственную службу с самых низших чинов и последовательно проходить все ступени бюрократической карьеры. Возвысив принцип меритократии, Табель, однако, не устранил влияние родовой знати на государственный аппарат. Как отмечал В.А. Евреинов, правительство «не отрешилось еще окончательно от прежних начал и признавало совершенно естественным и даже законным, с упразднением местничества и уничтожением разрядных книг, производить замещение должностей не по личным заслугам, но по-прежнему по заслугам предков, родичей и вообще по родовитости»¹⁷.

Согласно Табели, высшие и средние должности в аппарате управления по своему статусу должны быть дворянскими. Однако в том случае, если их получали выходцы из непривилегированных сословий, то с присвоением XIV класса они становились личными, а с VIII - потомственными дворянами. В результате российское чиновничество, оставаясь дворянским по своему происхождению и статусу, стало вбирать в себя лучших представителей других сословий. В дальнейшем это породило тенденцию дистанцирования чиновничества от конкретных социальных интересов и обусловило его превращение в особую всесословную корпорацию, ставшую надежной опорой самодержавной власти. Ее формированию способствовало также прекращение раздачи поместных окладов и замена их денежным жалованьем. Если раньше денежное жалованье, пишет С.М. Троицкий, было дополнением к поместному и натуральному, то теперь оно приобрело самостоятельное значение, в результате чего стала прекращаться обязательная связь между государственной службой и землевладением¹⁸. Кормление от дел и взимание с населения поборов стало преследоваться по закону. Однако, по словам Р. Пайпса, «даже при строгом петровском режиме только чиновники центральных ве-

¹⁴ Павленко Н.И. Петр I (К изучению социально-политических взглядов) // Россия в период реформ Петра I. М., 1973. С. 86.

¹⁵ См.: Власть и реформы. От самодержавия к советской России. М., 1996. С. 131.

¹⁶ См.: там же. С. 130.

¹⁷ Евреинов В.А. Гражданское чинопроизводство в России. СПб., 1887. С. 11.

¹⁸ См.: Троицкий С.М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. Формирование бюрократии. М., 1974. С. 254.



домств Петербурга и Москвы получали жалованье, да и то нерегулярно; провинциальные же чиновники продолжали жить за счет местного населения»¹⁹.

В результате административных реформ первой четверти XVIII в. произошло значительное усложнение структуры государственного аппарата, увеличилось количество его функций, возросло число чиновников. Усложнение административного труда привело к более глубокой специализации управленческой деятельности, что, с одной стороны, усилило функциональную дифференциацию административного труда и породило новые должности (протоколист, актуариус, регистратор, архивариус, нотариус и т. п.), а с другой – обусловило организационное обособление гражданской службы от службы военной. Так, если еще в XVII в. гражданская служба считалась продолжением службы военной, то с принятием Табели о рангах она стала рассматриваться как самостоятельный вид деятельности, требующий особых навыков и специальных знаний. Если до Петра I идея государства была неотделима от персоны государя, а чиновники рассматривались как его личные слуги, то Петр I впервые отделил государство от государя, обязав всех должностных лиц присягать им раздельно. Воспринимая собственную службу как службу государству, отечеству, он то же самое требовал и от чиновников.

Новые учреждения требовали подготовленных и дисциплинированных кадров, которых в стране явно не хватало. Заслугой Петра I стало широкое привлечение на русскую службу квалифицированных европейских юристов и чиновников, которые должны были обучать русских чиновников. Однако в начале XVIII в. еще не существовало специальных учебных заведений, которые бы готовили кадры для государственного аппарата. Нужные знания и навыки чиновники получали в основном на практике. Их подготовка осуществлялась обычно при Сенате, коллегиях и крупных канцеляриях и была нацелена на приобретение навыков «в приказном порядке» и «знание указов и прав государственных».

При проведении административных реформ Петр I и его правительство не пытались построить какую-то самобытную систему управления, а следовали лучшим образцам административной практики таких западных стран, как Швеция, Дания, Пруссия, Франция, Англия и Голландия. Главное, что интересовало царя в административном опыте европейских стран – это техника управления. По мнению В.О. Ключевского, «реформа, проведенная Петром Великим, не имела своей прямой целью перестраивать ни политического, ни общественного, ни нравственного порядка..., а ограничивалась стремлением вооружить Русское государство и народ готовыми западноевропейскими средствами...»²⁰. Однако ускоренная инкорпорация западной административной техники в русское государственное управление породила немалые проблемы. По свидетельству историка, общая небрежность, привычка вести дела кое-как, отсутствие административной дисциплины, произвол и волокита являлись характерными чертами петровской бюрократии. «Непослушание чиновников предписаниям высшего начальства и даже царским указам, – отмечал он, – стало при Петре настоящей язвой управления, превосходившей даже смелость старых московских дьяков...»²¹. Небывалых прежде размеров достигли взяточничество и казнокрадство.

Подобное положение дел явно не устраивало государя, которому для осуществления своих амбициозных планов требовалось послушное и дисциплинированное чиновничество. Для решения этой задачи Петр I был вынужден создать два контролирующих института – фискальную службу (1711 г.) и прокуратуру (1722 г.). Задача фискалов заключалась в том, чтобы тайно подсматривать, подслушивать и доносить о служебных преступлениях Сенату или лично царю. За ложный донос они не несли наказания, а за правдивый – получали половину штрафа с уличенного ими должностного лица. Согласно предписаниям царя, любой человек, случайно узнав о готовящемся преступлении, должен был немедленно информировать о нем власть. В результате доноительство стало общей для всех подданных государственной повинностью, недоноительство же стало наказуемым. В отличие от тайного фискального надзора прокуратура была чисто бюрократическим учреждением, в котором прокурорские обязанности выполняли назначенные царем чиновники. Прокуратура осуществляла публичный контроль за всеми должностными лицами на самых разных уровнях административной иерархии. Однако, несмотря на наличие столь грозной системы контроля, масштабы злоупотреблений и казнокрадства в государственном аппарате отнюдь не уменьшались. Причина низкой эффективности административных реформ, проведенных Петром I заключалась в их непоследовательности и бессистемности. Западные административные технологии при пере-

¹⁹ Пайпс Р. Указ. соч. С. 369.

²⁰ Ключевский В.О. Сочинения: в 9 т. Т. 4. С. 202.

²¹ Там же. С. 162.



несении на русскую почву произвольно отрывались от породившего их социального контекста. Вместо чуждых и непонятных Петру рыночных механизмов широко использовались привычные ему военно-силовые средства, которые он практически возвел в норму государственного управления.

Несмотря на все недостатки, петровские реформы превратили Россию в одну из сильнейших держав Европы, заложили основы ее промышленного развития и существенно расширили культурные связи с Западом. Государство стало заботиться о подготовке специалистов, создавать профессиональные школы, организовывать научные исследования и т.д. Так, уже в 1731 г. был учрежден Шляхетский корпус, где наряду с военными кадрами осуществлялась подготовка и будущих чиновников.

При Петре I в основном завершилось становление российской бюрократии и началось ее развитие на собственной основе. Об этом свидетельствует, в частности, то, что гражданская служба организационно обособилась от службы военной и стала рассматриваться как самостоятельный вид деятельности. Если до начала реформ в государственном аппарате имелись лишь отдельные, достаточно неразвитые, начала бюрократического управления (постоянный штат, простейшие формы разделения управленческого труда, элементы служебной иерархии, зачатки служебной карьеры, элементы письменного делопроизводства и т. д.), то в результате их проведения в стране появилась бюрократия, во многом напоминающая западную. В государственном аппарате в основном утвердились такие бюрократические черты как административная иерархия, деление чиновников на классы, принцип выслуги и меритократии, унифицированные структуры и штаты центральных и местных органов управления, служебные регламенты и инструкции, единообразный порядок делопроизводства, институт прокурорского надзора и др. «Наличие бюрократии, как о том свидетельствует исторический опыт России XVIII в., даже в годы безвременья, когда трон занимали серые личности, лишённые инициативы и способностей к государственной деятельности, – позволяло стране в силу инерции двигаться вперед, правда, медленнее, без прежнего блеска, но в ранее заданном направлении»²². Однако, несмотря на появление целого ряда рационально-бюрократических признаков, российское чиновничество еще достаточно долго продолжало сохранять патримониальные черты, в числе которых поборы с населения, произвол, волокита, привилегии дворян при служебном продвижении, ориентация не на закон, а на личное усмотрение. Отношения личной зависимости и покровительства пронизывали буквально все уровни чиновничьей иерархии, отодвигая на задний план формальные правила и процедуры. Автономии и правовой защищенности чиновников от произвола вышестоящего начальства практически не существовало.

²² Павленко Н.И. У истоков российской бюрократии // Вопросы истории. 1989. № 12. С. 17.