

## РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И ВОЕННОЙ БЮРОКРАТИИ В РОССИИ В ПЕРИОД С X ВЕКА ПО СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

*Е.А. Глухов*

*Санкт-Петербургский военный институт  
войск национальной гвардии России*

**Аннотация:** В статье рассматривается генезис государственного аппарата власти в России с момента возникновения государственности по начало XX века. При этом автор делает акцент именно на анализе структуры управления военной организацией государства, построения военной вертикали власти и кадровой политике государства. Отдельно исследуется субъектный состав чиновников того времени и механизма их рекрутирования. На примере военных реформ автором выявляются существенные признаки военного управления, их слабые и сильные стороны с точки зрения эффективности и социальной справедливости.

**Ключевые слова:** чиновник, государственный аппарат, военное управление, дворянство, армия, военные реформы, бюрократия, звания.

Достоин уважения не просто тот, кто стоит во главе государства, но тот, кто умеет им управлять.

*Никколо Макиавелли*

Прежде всего, следует отметить, что термин «бюрократия», использованный в названии настоящей статьи, ниже будет рассматриваться именно как государственный иерархический аппарат управления с распределением ролей и вертикалью власти.

О зарождении властных и бюрократических отношений на Руси можно вести речь, начиная с появлением князей. Князь стоял во главе определенной местности и являлся полновластным правителем на территории своего княжества, предводителем дружины, одновременно осуществляя высшие административные, судебные, внешнеполитические и военные функции. Но первоначально княжеское правление, по сути, было временным. Князя призывали и изгоняли, данный вопрос мог быть решен населением на общем собрании — вече. И обычно власть первых русских князей держалась на особых договорных обязательствах с горожанами.

Постепенно княжеская власть на Руси трансформируется из персональной и временной в постоянную и наследуемую. Очень быстрое размножение потомства Рюрика и стремление каждого из них продвинуть своих членов семьи на великое княжение или княжение в другие города приводит к политическому дроблению Древнерусского государства, единство которого было весьма и весьма условным. В 1097 г. на съезде в Любече внуки Ярослава Мудрого решили: «...каждо да держит отчину свою», в результате возникло большое количество феодальных княжеств.

Власть князя опиралась на его дружину и Княжескую (позже — Боярскую) думу, которая также формировалась из родственников князя, высшего духовенства, близких князю дружинников. Несложные в то время функции государства осуществлял, в основном, сам князь и его дружина. Хотя сам князь своими силами вести войну не мог — дружина его для этого была мала, поэтому ему была необходима поддержка народа для созыва ополчения. Народу же в свою очередь князь нужен был как военный специалист, начальник, без которого войско не имеет командования [Исаев 2012].

Первые государственные служащие появились в процессе исполнения распоряжений князя, когда из дворовых слуг выделялись специальные люди, которые назывались тиунами. Тиуны присутствовали на суде, который вершили князь или посадник, а нередко даже замещали их, им поручалось заведование княжеским хозяйством в сёлах и на княжеском дворе. С XII в. появились особые служащие князя по сбору дани — данщики. В Древнерусском государстве встречаются и другие должностные лица: мытники, взимающие торговую пошлину — «мыть», вирники — «виру» — денежный штраф за убийство свободного человека и др. [Воротников 2005: 22].

Управление же на местах осуществляли в городах либо ставленники князя — посадники (с середины XII в. наместники), либо — удельные князья (получившие удел по наследству), а в сельской местности все дела осуществляли другие ставленники князя — волостели<sup>1</sup>. Они одновременно выполняли административные, судебные и военные функции на своей территории. Отношения между князем и его назначенцами складывались как сугубо личные, основанные на преданности и доверии. Слуга-чиновник зависел от князя не только материально, но и зачастую разделял его судьбу в случае проигрыша последнего в войне или политических делах.

Чёткого разделения военных и не военных функций у знати того времени не существовало. По поручению князя любой боярин или тиун мог возглавить войско, заняться финансовыми и торговыми делами, возглавить посольство в соседнее государство или чинить суд. Таким образом, наряду с княжеской властью начинает формироваться и власть его ближайшего окружения, будущего чиновничества.

Вообще, слово «чиновник» на древнецерковном языке означало не человека, а свод правил, по которому священнослужители отправляли церковную службу. Корень «чин», от которого и произошло слово чиновник, означал «дело и порядок». Иными словами, «чиновник» должен был соблюдать порядок в деле, быть его администратором.

Монгольская империя, захватив русские княжества, превратила князей в вассалов. Князья утверждались на престол ханами через вручение им ярлыков, то есть жалованных грамот. Теперь русские князья должны были считаться не с мнением народного собрания (вече) или Боярской Думы, а с мнением золотоордынских ханов и их наместников в русских землях — баскаков. От их расположения зависело получение князем ярлыка на свое княжение, от них зависело положение, да и сама жизнь великого князя. Возникла ситуация, при которой для получения властных полномочий надо было платить, задабривать хана и его окружение. Князь и его окружение вынуждены были постоянно возить подарки в Орду, поэтому в дальнейшем и они сами, и население стали воспринимать это как норму. Система подношений

<sup>1</sup> Они встречаются в источниках в качестве писцов, дьяков, ясельничих, городничих, губных старост, городских приказчиков. То есть «уровень» их служебных назначений в целом был ниже, чем у наместников.

тем, кто был облечен властными полномочиями, превратилась в обязательное правило и воспринималась уже не как вид взятки, а как своего рода проявление знака уважения [Дамаскин 2009: 205]. И наоборот, прибытие без подарка к властителю могло быть расценено как неуважение к нему, затрудняло разрешение вопроса просителя.

С грустью следует констатировать, что такие отношения прижились позже и в русских землях и княжествах, остались и после свержения ига.

С конца XV века отношения великого князя со своим окружением всё более теряют равенство и строятся теперь на основе подчинения ему. Служилое сословие теряет былую свободу и независимость. По сути, за служилыми людьми закрепляется положение «холопов московского царя». Прежние дружинники, товарищи и советники великого князя были низведены на роль его слуг. По описанию иностранцев, «боярин и последний крестьянин равны перед ним и одинаково безответны против его воли. Никто из подданных, как бы высоко он не стоял, не смеет противоречить воле государя или не соглашаться с его мнением» [Ключевский 1991: 54].

Несмотря на наличие высокородных бояр, демонстрацию ими своей власти, настоящим властителем на Москве был скорее дьяк-бюрократ. Именно дьяки обеспечивали рутинную работу органов власти различного уровня и готовили большинство их решений. Опричник Штаден подметил в своих воспоминаниях одну устойчивую черту отечественной бюрократии: «кто получал свою подписную грамоту, должен был идти к дьяку Ивану Висковатому, который хранил печать. Человек он гордый, счастливым мог почитать себя тот, кто получал от него свою грамоту в течение месяца» [Штаден 1925: 84–85]. Как говорится в русской половице, жалуется царь, да не жалуется псарь!

В подчинении дьяков были служащие рангом поменьше (подьячие) — делопроизводители, секретари, канцеляристы.

Порядок назначения на высшие административные и военные должности в государстве определялся принципом местничества: знатностью рода и службой предков великому князю. Высший слой служилых людей составляли, с одной стороны, потомки бывших тверских, владимирских, ростовских и других князей, а с другой — потомки бояр московских. Постепенно и те, и другие стали именоваться дворянством, то есть людьми из двора великого князя.

В зависимости от статьи (уровня должности) за службу они получали на правах владения родовые поместья — земельные наделы с проживающими на ней крестьянами, обрабатывающими поместную землю на условиях барщины. Специфическим признаком поместного владения являлось пожизненность данного владения. После смерти дворянина такое поместье возвращалось в казну, а его наследник (только по мужской линии) мог получить отеческий надел снова в своё пользование, лишь поступая на службу царю. Таким образом, центральная власть экономически стимулировала дворян служить государству.

Домосковская старина, основанная на добровольности служения «вотчинников-своеземцев» из вновь присоединённых к Москве земель-княжеств, завершилась вместе с утверждением Уложения о службе 1556 г. Им Иван Грозный провозгласил уклонение от служебного тягла решающим юридическим условием конфискации земель в казну [Соколова 2011: 207–219]. А по Соборному уложению царя Алексея Михайловича за нерадивое исполнение служебных обязанностей во время боевых действий размер поместий мог быть уменьшен до «пятидесяти четвертей». Если же ратный человек проявлял трусость и осуществлял побег с поля сражения, то Соборным уложением предписывалось «того бить кнутом и убавить половину поместья». В случае измены или перехода на сторону неприятеля наряду со смертной казнью через повешение предусматривалось «имение взять на государя».

В XVI веке всё более происходит закабаление крестьян, проживающих на вотчинных и поместных землях. По царскому Указу 1591 г. крестьяне теряли прежнее право перехода с одной земли на другую (Юрьев день). А согласно Указа 1597 г. об урочных летах бывшие

полусвободные люди (кабальные холопы, которые не были в состоянии вернуть землевладельцу взятый ранее долг) стали приравнены к прирождённым холопам, помещичьим рабам. Всё это свидетельствовало о завершении процесса юридического закрепления рабства на Руси.

Уже при Иване Грозном допускался переход поместья к детям, годным к несению воинской службы. В течение всего XVII века шел постепенный процесс трансформации временного характера владения поместьями в постоянный характер, передаваемый дворянами по наследству. В результате сложилась ситуация, когда дворянин из слуги царя превращается в частного землевладельца, собственника, имеющего собственные средства дохода, и как следствие, формируется самостоятельный класс дворян-помещиков со своими собственными интересами. И в эти интересы более не входило посвящение себя с риском для жизни служению царю на военном поприще.

Если изначально поместная система располагала к добротной ратной службе — необходимость занять земельный надел с крепостными людьми, передать его по наследству и желание прославления рода побуждала дворянина служить на благо государства, — то к концу XVII века у русского дворянства стимул службы за поместье, в виду превращения последнего в неотчуждаемую помещичью собственность, уже выветрился без следа. Также дворянин начисто был лишён военного честолюбия — одного из основных стимулов служебного рвения. На войну он отправлялся силой царского указа и боярского приговора. Очевидно, что как для любого нормального человека, война для него была испытанием, лихолетьем. Поэтому дворяне предпочитали за взятку отсидеться в поместье [Анучин 2013: 64–73]. Служилые люди не считали предосудительным, пользуясь продажностью дьяков, дорогой ценой откупаться от похода или даже, в случае возможности, убежать домой из походного лагеря. Вот как описывает разговоры среди многих служилых дворян того времени современник: «Дай де бог великому государю служить, а сабли б из ножен не вынимать. Да ещё неплохо рану б нажить легкую, чтоб не гораздо от неё болеть, а от великого государя пожаловану за неё быть» [Анисимов 2011].

Таким образом, превращение служилых людей в класс собственников, наделение их правами на землю и пользование рабским трудом крестьян являлось негативным фактором в вопросе боеспособности русского войска [Глухов 2017].

Боярская дума не имела отдельной от князя компетенции, но мнения бояр не обязательно совпадали с мнением князя. Несмотря на то, что князья обладали высшими административными, судебными, военными и законодательными полномочиями, бояре, опираясь на экономическую и военную мощь, могли не признавать княжеские решения. Юридически Великий князь не был обязан считаться с мнением Боярской Думы, но фактически не мог поступать и самовольно, ибо его решение могло быть не претворено в жизнь, если не получало одобрения боярства. Именно через Думу осуществлялась политика, угодная и выгодная боярству [Мамонтова 1909: 11].

В Боярскую думу посылал своих представителей ограниченный круг аристократических фамилий, причём думный чин за немногими исключениями являлся пожизненным. По престижности чина на первом месте находился боярин, затем окольничий, потом думный дворянин и, наконец, думный дьяк, который выбивался «в люди» из приказных дьяков и даже подьячих [Воротников 2005: 83]. На заседаниях Думы, как правило, присутствовал и патриарх.

В круг обязанностей Боярской думы кроме советов государю входило также руководство приказами, контроль за местными органами управления, за делами в армии и в сельском хозяйстве, рассмотрение тяжких преступлений и жалоб. Всё делопроизводство и рассмотрение дел вели думные дьяки, именно от них исходили различные проекты законодательных актов и частных решений.

В период становления Московского государства появляется институт кормления — наместники царя (зачастую из числа воевод) направлялись управлять городами или территориями, за что получали не жалование, а «корм» — продукты, одежду и пр. от местного населения. Наместник, получая территорию сроком на один-два года, управлял ею, судил население и «кормился», взимая поборы в свою пользу. Как писал В.О. Ключевский, «Кормление — это награда за службу придворную и военную, а не служба. Управление городом или волостью не считалось службой. Такая награда была одним из средств содержания служилого человека и отличалась от должностного жалованья тем, что получалась прямо с населения, которым правил кормленщик, а не выдавалась из общих доходов государственной казны» [Ключевский 2009].

На Руси до XVII в. не было чёткого разделения между военной и гражданской службой. Считалось, что познаний и опыта боярина вполне достаточно, чтобы с одинаковым успехом справляться с военными, дипломатическими и административными функциями. Ратный человек XVII в. на склоне своей военной службы, считая, что он уже исчерпал силы на этом поприще, обращался с просьбой к царю перевести на службу гражданскую, чтобы «покориться» в должности воеводы, нисколько не сомневаясь, что его опыта и познаний достанет для управления уездом или городом [Платонов 1994].

При назначении наместники получали Царский наказ, в котором определялись их должностные обязанности. Вместе с тем, указы воеводам того времени были неопределённые и мало конкретны, с использованием усмотренческой терминологии: «как пригоже», смотря по «тамошнему делу», «как Бог вразумит». Это приводило к произволу властительных временщиков, отождествлявших управление с ограблением населения.

Отсутствие официального жалованья наместников было следующей причиной самоуправства и коррупции. У наместников появились искушения: получить как можно больше приношений (от этого зависело, какое решение примет чиновник); ничего за просто так не делать, а если делать, то как можно больше с этого поиметь; за деньги «возможно» закрыть глаза на какое-то нарушение, обойти закон, по-разному и в угоду взяточнику его трактовать. Но чтобы чиновники чрезмерно не обогатились и не закрепились у власти на местах, царь ограничивает их назначение определённым сроком, как правило, годом-двумя.

Сперва наместники назначались туда, где прежние хозяева пропали — одни князья вымерли, не оставив потомства, другие пытались бунтовать и угодили на плаху. После присоединения необъятных земель великого Новгорода, элита которого упорно не желала уступать свою независимость, таких мест появилось много. К тому же Иван III вёл удачные войны против Литвы — и на новых землях тоже нужна была администрация. Тут уже посылали не князей (возможно и безземельных, но родовитых людей), а дьяков — государственных служащих низкого происхождения. Потом и удельные князья, сохранившие свои территории, превращались просто в крупных землевладельцев, а судебные и финансовые дела решали дьяки [Щербаков 2017: 14]. Не защищённые от государевой немилости и не имеющие иного дохода кроме довольствия от государя, они более добросовестно выполняли свои функции, нежели состоятельные дворяне.

Центральная власть не особо препятствовала взиманию поборов своими наместниками до окончания их службы. Но чтобы возвращающиеся из уральских и сибирских мест «откормленные» воеводы не оставляли себе чересчур много, на трактах выставлялись заставы, и стрельцы, обыскивавшие воеводские подводы, изымали излишки в пользу казны.

Властители не особенно заботились, устраивает ли система их правления само население. Да и русский народ, не избалованный личной свободой, в средневековье имел традицию высказывать претензии или пожелания царю (князю), падая при этом перед ним на колени.

Французский посол де Кампредон так писал о российских наместниках: «Они только о том и думают, как бы разорить подданных. И они так хорошо достигают этой цели, что какой-нибудь мелкий служащий, получающий всего 12 руб. жалованья и едва имевший но-

сильное платье при вступлении на службу, в какие-нибудь 4–5 лет успевают выстроить себе каменные палаты, тогда как разорённые его грабительством крестьяне вынуждены бывают покидать свои жилища [Посошков 1937: 166–167]<sup>2</sup>. Мелкие чиновники находят при этом поддержку в людях с весом, которые делят с ними их незаконные барыши.

В 1550 г. был издан новый «Царский судебник», где определялись права и обязанности наместников, предусматривались наказания за взяточничество и другие злоупотребления. Ряд статей посвящался ответственности наместников и контролю за ними со стороны местного населения. Устанавливался порядок подачи жалоб на наместников [Ерошкин 1997].

В 1555–1556 гг. Иван Грозный издал приговор царский «О кормлениях и о службах», принял «Уставную земскую грамоту», внёс изменения в Судебник. В ходе этой реформы была де-юре отменена система кормления отменили. Правда деньги, собираемые ранее на «корм» наместникам и волостелям, продолжали собирать, но теперь они распределялись между служилыми людьми в виде денежного жалованья в придачу к жалованью земельному.

Централизованное Московское государство, сформировавшееся в XV в., унаследовало многие черты Золотой Орды — деспотическую власть и бесправие подданных, сакрализацию власти. «Азиатский» тип бюрократии базировался на идее личной преданности каждого чиновника великому князю и сложном механизме пресечения малейшей возможности стать самостоятельной политической силой [Шевченко 2008]. Ввиду отсутствия прав собственности на землю и средства производства у кого-либо кроме царя власть могла позволить себе такое тираническое поведение по отношению к представителям служилой аристократии, какому не мог себе позволить ни один западный монарх.

Но политика московских князей не была тождественна модели китайского правления. Московские князья вели политику поддержания не родовитых фамилий, а исполнительных и даровитых дворян, стремились дать им высшие места перед сынами боярскими. По решению Иоанна Грозного в Думу введены были новые худородные фамилии, служившие в основном в качестве думных дворян и думных дьяков. Представители старых аристократических фамилий продолжили своё пребывание в Думе, правда, факт происхождения теперь не гарантировал им боярский чин, необходима была служба Государю.

По описаниям долгое время жившего на службе российского государя австрийского барона Герберштейна, для русской знати эта служба должна была исполняться за свой счёт, исключая молодых детей боярских, которых государь содержал на жаловании [Малеина, Назаренко 2008].

В середине XVI в. по инициативе Иоанна Грозного были созданы новые органы исполнительной и одновременно судебной власти — приказы, которые стали своеобразным развитием, усложнением дворцовых ведомств. Приказы возникали на основе сходного направления деятельности (Сыскай, Пушкарский) или на управлении определенными территориями (Смоленский, Рязанский).

Вообще «приказ» — изначально всего лишь частное поручение; не орган в первоначальном смысле, а именно указание ведать, контролировать определенные вопросы, то или иное дело. Со временем приказ становится постоянным государственным органом, получает особую избу (или несколько домов), свой штат и особые полномочия.

Приказ возглавлялся судьёй, как правило, членом Боярской Думы — боярином, окольничим или думным дьяком. Начальники приказов носили специальное название *судей*; в большей части приказов *судья* имел товарища также из служилых людей и главного секретаря, а также главного старшего *дьяка*. Судья с товарищем и старшим дьяком составляли присутствие приказа. Члены приказа обязаны были по закону вести все дела вместе и выносить решения единогласно.

<sup>2</sup> В челобитных на имя царя того времени не раз встречается следующая просьба «Царь-батюшка, убери этого воеводу (наместника), а то разбрёдемся кто куда.

В иерархии значимости за судьями шли приказные дьяки, затем подьячии, обслуживающий персонал (сторожа и т. п.). Структурно приказы делились на столы, столы — на повытья [Исаев 2012].

Приказ был судебной инстанцией для лиц в подведомственных ему областях управления; например, стрельцы судились в Стрелецком приказе, иностранные специалисты — в Иноземном приказе, дворяне — в Поместном и т. д. Приказы одновременно были органами административного управления по своим отраслям или местностям. Столичные приказы были буквально завалены нерешенными судебными делами, они «волочились», откуда и произошла знаменитая «московская волокита».

Подьячие за свою службу получали поместные и денежные оклады, но жалованье им не было велико. Вероятно, что денежный оклад составлял лишь малую долю дохода, который получали дьяки с подьячими; их доход состоял большей частью в различных пошлинах, которые шли с составляемых дьяками и подьячими крепостей, т. е. документов. Поэтому в исторических документах не единожды встречаются челобитные, в которых подьячий просит себе прибавки жалованья, объясняя эту просьбу тем, что у него в столе нет челобитчиковых корыстовых дел, а все дела государевы, казённые, т. е. бездоходные [Ключевский 1959].

Работа приказа очень хорошо описана немцем-опричником Г. Штаденем:

«В каждом приказе или судных избах было два сторожа. Они открывали двери тем, кто давал деньги, а кому нечего было дать, перед тем двери закрывались. Кто хотел влезть насильно, того сильно били по голове палкой. У кого же не было денег, тот стучался и говорил: „Господи Иисусе Христе, сыне Божий, помилуй нас грешных“. На эти слова сторож открывал ему; тот входил и многократно бил челом князьям, боярам или дьяку. Если он бывал недостаточно смел, то боярин ударял или отталкивал его посохом и говорил: „Недосуг! Подожди!“ Многие так и ждали до самой смерти» [Штаден 1925].

Весьма серьёзной проблемой приказов был вопрос их компетенции. Одно и то же дело могло относиться к компетенции разных приказов одновременно, что не придавало порядка управлению страной. Наиболее общей проблемой Боярской Думы была как раз трудность согласования вопроса, находившегося в ведении нескольких приказов.

Одними из первых приказов появились те, которые были непосредственно связаны с военным делом, в конце XV и в XVI в. количество войн, различных межгосударственных конфликтов возрастало. Они естественно требовали увеличения служилого класса.

Интересы зарождающейся бюрократии очень часто не совпадали с интересами боярства. И потому государство, начиная с Ивана Грозного, грубо подавляло интересы последних. Первые российские дьяки и подьячие в приказах, подобно западноевропейским легистам, были хундорными, но грамотными людьми, призванными поддержать царя в его борьбе с притязаниями родовитого боярства. Отсюда — ненависть к ним боярства, не знающая границ. Впрочем, эта нелюбовь взаимна — в Тайном приказе, столь страшном московскому боярству, заседают одни только дьяки.

В XV в. существовало несколько приказов по военному делу. Они разделялись на крупные — Разрядный, Поместный, а также на более мелкие — Стрелецкий, Пушкарский, Рейтарский, Иноземный, Бронный, Каменных дел, Казачий, Ствольный, Сбора ратных людей. Городового дела и Оружейную палату.

Все вопросы, связанные с жизнью войска, его комплектования личным составом, учетом, выдачей денежного довольствия, определением размера земельного жалованья ложились на плечи Разрядного приказа. В его функции входила также обязанность отдавать распоряжения по поводу различных военных походов, осуществлять постройку крепостей, пограничных городов и вести некоторые административные дела. Он назначал наместников и воевод на местах, вёл учет поместного войска, распределял его по полкам, осуществлял смотры и сбор войска, по указанию царя и думы назначал главного воеводу войска и воевод полков, доводил до них планы военных действий.

Порядок несения воинской службы всеми землевладельцами (как боярами, так и дворянами) определялся «Уложением о службе», принятым в 1555–1556 гг. С появлением стрелецкого войска создаётся специальный Стрелецкий приказ. Основная цель его — сбор денег на содержание стрельцов.

В период войны во главе всего войска назначался большой воевода, непосредственно подчинённый царю и избиравшийся из представителей главных вельможных родов в государстве. При этом выборе не обращалось внимание на таланты и опытность; для замены этих недостатков к большому воеводе присоединяли в товарищи более даровитого и опытного, хотя и менее знатного человека. Эти двое главных воевод управляли большим полком [Домбровский 1842].

Только в конце XV – начале XVI в. происходит выделение управленческой деятельности в невоенной службе в важную самостоятельную профессиональную сферу, возникает слой государственных служащих. Это диктовалось необходимостью укрепления центральной власти великого князя, укрепления самодержавия в противовес Боярской думе.

При Иоанне IV воеводы — главным образом лишь орган военного управления, при Борисе Годунове воеводы уже начинают брать на себя функции гражданского управления, а при первых Романовых наступает время их полновластия в государственном аппарате.

Воеводы назначались на воеводство только царём, по его именному указу. Назначение воевод осуществлялось через Разрядный приказ. Личные качества при назначении учитывались мало, в учёт брались местничество и прежняя служба. Именно последним можно объяснить то, что в воеводы в основном назначали раненых или увечных на войне дворян (детей боярских), т. е. неспособных уже к ратному делу.

В 1672 г. вышел указ, по которому запрещено было назначать воеводами дворян в те местности, где у последних были поместья. Назначение на воеводство, как правило, инициировалось самим желающим. При отправлении на воеводство воевода получал наказ или наказную память, в которой устанавливалась его компетенция.

С середины XVI в. основными органами власти на местах были губные и земские избы — выборные самоуправляющиеся органы. Земские избы осуществляли финансово-налоговые функции, губные избы — полицейско-судебные дела. Именно отсюда пошло выражение «посадить на губу».

Во второй половине XVII в. исчезают остатки иммунитетных феодальных привилегий и последние частновладельческие города. Боярская Дума из органа, вершившего вместе с царём все важнейшие дела в государстве, к концу XVII в. превращается в периодически созываемое совещание приказных судей. Она становится контрольным органом, наблюдавшим за деятельностью исполнительных органов (приказов) и органов местного управления [Медушевский 1991]. Царь всё чаще начинает принимать единоличные решения, появляется понятие «именной указ», то есть законодательный акт, составляемый только монархом без участия Боярской думы.

В царствование Петра I в 1699 году при царе была организована Ближняя канцелярия, и в её помещении позже собирались Консилии (Совет) министров, в которые входило до 15 доверенных лиц, управлявших отдельными приказами.

Таким образом, бывшее некогда самостоятельной властью боярство постепенно превращается всего лишь в бюрократический аппарат при царе. В штате центрального московского аппарата в конце XVII в. было задействовано около трёх тысяч человек [Фролкин 2005: 78–80].

Пётр I унаследовал от своего отца общество, которое делилось на сословия: «тяглые», обязанные государству «тяглом» (налогами и повинностями) и «служилые», обязанные государству службой. В этой системе фактически были закрепощены все, сверху донизу, и дворяне были прикреплены к службе точно так же, как крестьяне к земле. Поэтому недостатка в чиновниках в то время не имелось.



Военная организация государства также модернизируется. Создаются полки из вольных людей, «охочих» до армейской службы. К концу XVII в. русская пехота уже на две трети состояла из «иноземных полков», обученных иностранцами.

В числе нормативных актов того времени особое место занимает Соборное Уложение царя Алексея Михайловича 1649 г. Там в главе седьмой «О службе всяких ратных людей Московского государства» [О службе... 1830] впервые в истории законодательства русского государства обобщаются нормы, регулирующие военно-служебные отношения, вопросы организации и обеспечения войск.

8 ноября 1699 г. был обнародован царский указ «О приёме в солдаты из всяких вольных людей». В этом году были распущены стрелецкие части и взамен их учреждены 27 пехотных и 2 драгунских полка из «даточных, охочих людей и боярских слуг». Однако потребности войны вызвали настоятельную нужду в новых контингентах. Поэтому у правительства не было другого выхода, как перейти на комплектование армии, в основном, за счёт широких масс крестьянства. В указе Петра I от 20 февраля 1705 г. впервые фигурирует непривычное для русского человека слово — рекрут. Этот знаменитый указ положил начало рекрутской системы комплектования русской регулярной армии. Ранее стрельцы в армию нанимались сами. Солдат же в неё забривали. Сданный государству из общины рекрут навсегда терял связь с семейным очагом, для него полк или рота становились новой и единственной семьей. Самых рекрутов заковывали в цепи и гнали к месту сбора, чтобы не разбежались. Кормёжка и условия их содержания были столь ужасными, что на одного погибшего солдата в бою в петровской армии приходилось двое умерших от болезней.

Перейдя к рекрутскому набору, российское государство получило оружие, сопоставимое с атомной бомбой, потому что крепостное право, отсталость и самодержавие дали тот эффект, какого ни одна другая страна добиться не могла. Пока лидеры европейских государств думали, откуда взять денег, чтобы заплатить войску, России достаточно было одного росчерка императорского пера, чтобы набрать ещё людей с крестьянских дворов [Fuller 1998]. За двадцать лет Северной войны Пётр I провёл 26 наборов рекрут, обескровив страну до последней степени [Гольц 2013: 11].

Остановимся более подробно на структуре военных ведомств.

Ввиду большого числа приказов, ведавших военными делами, и отсутствия единства в их управлении Пётр I учредил Приказ военных дел (1700–1711), который ведал следующими направлениями:

- финансированием и обеспечением регулярной армии;
- укомплектованием формирований вооружённых сил личным составом;
- сформированием полков нового строя и маршевых команд;
- делопроизводством по командному (начальствующему) составу армии;
- отбором командного (начальствующего) состава;
- чинопроизводством (назначение на воинские должности);
- обмундированием формирований.

С 1711 г. все центральное военное управление в России было преобразовано в три обособленные и независимые друг от друга учреждения: Военную канцелярию (общее руководство), Комиссариат (снабжение войск) и Артиллерийскую канцелярию. Кроме того в 1701 г. была учреждена должность генерал-квартирмейстера как помощника воеводы (главнокомандующего) по вопросам оперативной службы (прообраз штаба<sup>3</sup> воюющей армии).

Многие приказы со своим раздутым, неповоротливым чиновничьим аппаратом и бюрократившими канцеляриями оказались в тот период неспособны на чёткие действия, быстрые, правильные решения. Функции их были крайне расплывчаты, часто наблюдался па-

<sup>3</sup> Упоминание о штабе как центре управления боевыми действиями впервые встречается при описании походов Александра Македонского в 325 г. до н. э. Цит. по: Семенов, Набоков 2010: 11.

раллелизм, дублирование в работе. Поэтому на смену приказам конца XVII в. приходят новые структуры государственного управления — 11 коллегий.

В коллегиях работало в среднем по 300 чиновников, а штат Кабинета императорского величества (аналог современной администрации президента) состоял из 18 человек, причём 11 должностей приходилось на охранников, сторожей и курьеров [Степун 2006: 44]. Коллегии подчинялись Сенату, а им — губернская, провинциальная и уездная администрация всей страны.

Президентами почти всех коллегий были назначены русские, вице-президентами — почти исключительно иностранцы. Связь между коллегиями заключалась еще и в том, что их президенты одновременно были сенаторами и могли в Сенате обсуждать дела и взаимодействие коллегий.

На правах коллегий находились ещё два учреждения: Синод и Главный магистрат.

В 1711 г. с образованием Сената Боярская Дума ликвидируется окончательно. Эта структура, в которой работали на постоянной основе 80 человек, в 1711 году заменена на Правительствующий Сенат. Поначалу Сенат был образован как чрезвычайный орган во время нахождения Петра I в военном походе и должен был временно замещать царя, позже он становится постоянно действующим органом. К компетенции Сената относились: судебная деятельность, финансовый и налоговый контроль, внешнеторговые и кредитные полномочия. Кроме того, Сенат являлся законосовещательным органом, осуществлял надзор за коллегиями.

Лично назначались царём в состав Сената 9 человек, все возникающие вопросы они должны были решать коллегиально на общем собрании. Если один из 9 сенаторов отказывался подписать решение, то решение считалось недействительным (этим и отличались коллегии от приказов, где решения принимались либо единолично судьей, либо большинством голосов). Впрочем, такой порядок принятия решений сенаторами просуществовал всего лишь 3 года (1711–1714), в дальнейшем для принятия решения было достаточно большинства голосов. С утратой должности сенатора, утрачивалось и звание сенатора.

Один из сенатских чиновников — герольд-мейстер контролировал армейскую жизнь аристократии, он следил за прохождением военной службы дворянами, подыскивал для них определённые должности, давал им различные поручения.

Рассмотрим структуру коллегий военного направления.

Адмиралтейств-коллегия (учреждена в 1717 г.) являлась главным органом управления Военно-морского флота, хотя непосредственно к решению задач боевого управления флотом коллегия не привлекалась, лишь время от времени члены Коллегии принимали участие в составлении планов кампаний и общих указаний командирам эскадр. В состав присутствия (общего собрания) коллегии входило от пяти до семи флагманов, преимущественно из тех, кто по возрасту и состоянию здоровья был неспособен к строевой службе. Делопроизводством коллегии заведовал обер-секретарь, для ведения судебных дел имелся обер-аудитор, правильность ведения дел контролировал прокурор, в штате имелись два фискалы для выявления служебных упущений и преступлений. Первым президентом Адмиралтейств-коллегии был назначен генерал-адмирал граф Ф.М. Апраксин.

Военная коллегия (учреждена в 1719 г.) первоначально в своем составе имела президента, вице-президента, 4 советников и 4 ассессоров из генералитета. А первым президентом Военной коллегии был назначен светлейший князь А.Д. Меншиков. Военная коллегия управляла регулярной армией, офицерами в которой служили лишь выходцы из дворян.

Составленный Петром I Генеральный регламент или «Устав государственных коллегий» от 28 февраля 1720 г. установил единообразие структуры и деятельности коллегий. Во главе их стоял президент, которого лично назначал сам император. Коллегии состояли из общего собрания (присутствия) и канцелярии. Они подчинялись Сенату. Решения в коллегиях принимались большинством голосов, каждый член коллегии обязан был высказать своё лич-

ное мнение по обсуждаемому делу, и это мнение отражалось в протоколе. Кроме руководителей, в состав коллегий входили четыре советника, четыре асессора (заседателя), секретарь, актуариус, регистратор, переводчик и подьячие.

В допетровский период чиновники, как и правительственные учреждения, не имели письменных документов, конкретно определявших их права, полномочия и обязанности. Мы не знаем прав и обязанностей боярина, чем от них отличались права и обязанности окольного, равно как и отличий подьячего второй статьи от подьячего третьей. В реальной жизни эти различия сведущие современники могли уловить, но эти различия не были закреплены на бумаге, основывались на обычае. Нормативно права и обязанности чиновников тех лет были закреплены лишь позже, при появлении регламентов и иные письменных документов. Причём эти полномочия определялись как для самих чиновников, так и для иных взаимодействующих с ними лиц. Тем самым появилась определённость во взаимоотношениях и обычного населения, и иных должностных лиц с чиновником.

В петровское время все учреждения были обеспечены руководящими для них инструкциями, регламентами и штатами. Регламентации подвергалась не только работа учреждений, но и каждый шаг должностного лица, регламентировано было и движение бумаг, документов. При Петре же был установлен единый текст присяги государственного служащего, под которой ставили подписи как сенаторы, так и мелкие канцелярские служители. Ещё более существенно то, что в присягу было введено обязательство действовать в соответствии с руководящими инструкциями, регламентами и высочайшими указами [Хохлова 2006: 65–68]. Унификация и регламентирование вели к специализации чиновничества и дроблению обязанностей должностных лиц. Главным показателем роста разделения труда является отграничение военной службы от гражданской. Однако в начале царствования Петра I была и другая особенность: не армия была при государстве, а государство с его аппаратом существовало для армии.

Относительно войск следует отметить, что управление действующими войсками во время войны осуществлялось главнокомандующим и находившимся при нём полевым штабом армии. Устав 1716 года законодательно закрепил организацию полевого управления Русской армии. Во главе её должен был стоять полководец, непосредственно подчинявшийся царю. Функции начальника полевого (генерального) штаба исполнял генерал-квартирмейстер, при котором находилась военно-походная канцелярия. В соответствии с европейской практикой было введено командование отдельными родами войск: пехотой командовал генерал от инфантерии, кавалерией — генерал от кавалерии, артиллерией — генерал-фельдцейхмейстер. Эти генералы вместе с главнокомандующим армией все важнейшие вопросы управления решали на военном совете, т. е. коллегиально. Однако единоначалие в армии не отменялось, поскольку военный совет являлся совещательным, а не начальствующим органом.

В дивизиях и бригадах, не имевших твёрдых штатов, штабы отсутствовали. Командовавшие ими генералы и бригадиры осуществляли руководство через адъютантов и личную канцелярию.

Основной тактической единицей являлся полк. Командовал им полковник, имевший в своем распоряжении штаб, который состоял из подполковника, премьер-майора, секунд-майора и 8 полковых офицеров [Самосват 2013].

Складывалась новая система чинов, единых для отраслей государственного управления, армии и местного управления. Таким универсальным чином становились стольники. Отмена местничества изменила принципы подбора руководящих кадров, новые принципы их формирования закрепил Табель о рангах 1722 г.

Табель о рангах включал 94 наименования гражданских и воинских должностей, отнесённых к 14 классам. Согласно Табели, пожалование старых (боярских) аристократических титулов прекращалось, хотя они формально и не отменялись.

Вводились три чиновничьи категории: военная, гражданская, придворная. Все штатские и придворные должности приравнивались к офицерским званиям. При равенстве чинов военные получали преимущественные привилегии перед гражданскими и придворными.

Каждый чиновник последовательно должен был пройти определённые ступени бюрократической лестницы. Самым низшим считался 14 ранг. На гражданской службе этот человек именовался коллежским регистратором, а на военной — фендриком (прапорщиком). Высший первый ранг в армии назывался фельдмаршалом, а на гражданской (статской) службе — канцлером.

Лица, занимавшие высшее положение в служебной иерархии именовались не чиновниками, а сановниками; они как бы возвышались над массой чиновничества и этим как бы выводились из неё.

Табель о рангах открывала доступ в ряды дворянства лицам «подлого» происхождения: всякий, кто получал на гражданской службе 8-й ранг, уже имел право на потомственное дворянство. Личное дворянство приобреталось уже с 14 чина. Именно благодаря военной службе почти треть офицеров петровской армии получила дворянство и вместе с этим званием и землю и крестьян. Однако число высоких должностей на гражданской и армейской службе было ограничено и занимали их только тогда, когда была вакансия [Воротников 2005: 56].

По указу Петра I дворянские дети должны были начинать военную карьеру с рядового звания [Именной указ Петра I... 1997: 155]. Вследствие этого указа позднее появилась традиция записывать сыновей в армию с младенческого возраста, чтобы к моменту совершеннолетия получить хотя бы младший офицерский чин.

Во времена Петра I существовала небывалая демократия в вопросах присвоения очередного звания. Так, архивы рассказывают о том, что коллектив коллегии при обсуждении очередной кандидатуры на присвоение очередного воинского звания из двух кандидатов выбрал не того, за которого выступал царь. Пётр I вышел из класса разъярённый и, тем не менее, звание присвоил именно тому, за которого выступил коллектив [Мурашев 2000: 60]. Вместе с тем практиковалось и присвоение почётных званий — тайного и действительного тайного советника, которые не зависели ни от должностей, ни от обязанностей. Они приравнивались к званию генералов на воинской службе.

Гвардейские офицеры имели преимущество в один-два чина перед обычными армейскими, то есть по правам и положению гвардейский капитан приравнивался к армейскому подполковнику.

Кроме чинов существовали канцелярские служащие, которым класс не полагался: курьеры, копиисты, писари, подьячие.

Постепенно в России сложилась система чинопочитания. Чин — основная категория российской бюрократической действительности. Чин приносил успех, благополучие, продвижение по служебной лестнице, положение в обществе. Согласно чину шились одежды, раздавались блюда за столом, подавались почтовые лошади. Чинопочитание соблюдалось неукоснительно. В зависимости от продвижения по бюрократической лестнице, от занимаемого чина радикально изменяется отношение к человеку.

Карьера предполагает поступательное движение от малых чинов, к более высоким. Продвижение по службе охватывается категорией «сделать карьеру». История жизни стала рассматриваться как цепочка занимаемых должностей.

Возможность получения дворянства через службу создала массовый слой беспоместных дворян, целиком зависящих от службы. В общественное сознание вошло правило «чин чина почитай». Главным проявлением чинопочитания становится титулование, которое распространялось на жён и дочерей чиновников. Главной жизненной ценностью в России теперь становится положение в обществе, которое измеряется классами чинов. А.С. Пушкин в записке Николаю I «О народном восстании» напишет: «Чины сделались страстью русского народа».

По своим характеристикам бюрократия средневековой России тяготела к стилю Азиатских владык: была подконтрольна вышестоящим чиновникам, но не обществу, отличалась коррумпированностью и невысокой эффективностью. Кроме того, в российской бюрократии неформальные отношения часто выходили на первый план, из-за чего отсутствовала как чёткая профессиональная специализация, так и зависимость продвижения чиновника по службе от его служебной компетентности.

Особенность жизни каждого чиновника в российском государстве состояла в том, что он ни от кого не зависел, кроме как от своего непосредственного начальника. И это создавало особый тип служащего-бюрократа, который лебезил, расшаркивался перед вышестоящим чиновником и одновременно был надменным, чванливым перед простым просителем. Все вопросы в государственных учреждениях того периода чаще всего решались с помощью взятка и подкупа [Воротников 2005: 65]. Власть периодически боролась с посулами. Так, например, из 32 губернаторов первой четверти XVIII в. подсудимыми и подследственными оказались 16 человек (50 %) [Серов 2006].

Довольно часто руководить многими государственными учреждениями назначались генералы, которые были мало знакомы с гражданскими проблемами, но славились своим «военным стилем решения дел».

На гражданской службе начальник мог без всяких объяснений уволить своего подчинённого, не давать ему долгие годы отпуска, но лишить его чина не имел права. Чин у провинившегося мог быть отобран только по суду.

Уже в то время верховная власть периодически проявляла свое негодование бюрократизмом чиновников на местах и грозила наказывать за это. Так, например, 23 января 1719 года Пётр I шлёт из Юстиц-коллегию в Расправную палату Указ «О безволокитном и правом вершении дел» [Указ от 23 января 1719 г... 2014], где грозит денежные штрафы и иными карами за медлительность и волокиту.

Схема государственных учреждений к 1725 г. выглядела следующим образом:

На вершине властной пирамиды — император. Ему подчинялся правительствующий Сенат, святейший Синод, тайная розыскных дел канцелярия, 11 коллегий и Главный магистрат, а также несколько приказов — Преображенский, Ямской, Дворцовый. В свою очередь обер-прокурору Сената подчинялись генерал-фискал, генерал-полицмейстер Петербурга и обер-полицмейстер Москвы со своими канцеляриями, губернаторы с губернскими канцеляриями, надворный суд и городской нижний суд. Кроме того, ряд коллегий имели свои конторы, в частности, военная коллегия содержала провиантмейстерскую и контору рекрутских дел.

На местах управление было в руках губернаторов (и генерал-губернаторов — обычно на окраинах страны) и подчинённых им воевод в населённых пунктах. Статус генерал-губернаторов как представителей верховной власти был на порядок выше их гражданских коллег. Да и на должность гражданских губернаторов довольно часто назначались военные генералы, поскольку император считал, что они будут лучшими исполнителями его указаний. Некоторые современники той поры подчеркивали: «военный человек, как палка, как привыкший не рассуждать, но исполнять, и способный приучать других к исполнению без рассуждения, считался самым лучшим, самым способным начальником, несмотря на то, имел он какие-либо способности, ум и всё, что мы называем даром божьим»<sup>4</sup>.

Так, по данным О.В. Моряковой, «60 губернаторов (то есть 64,5 % от общего числа) — отставные военные [Морякова 1998]. Эти люди привносили в гражданскую службу свои армейские методы, требовавшие только одного — не рассуждать, а быстро выполнять приказ и чётко о том доложить. И абсолютно неважно было то, что этот приказ мог быть нелепым, наносящим вред людским судьбам и интересам дела.

<sup>4</sup> Из записок С.М. Соловьева. Цит. по: Сороковые годы... 1958: 26.

Исторический анекдот характеризует вышеуказанную исполнительность в царствование Павла I. Так, гусарский эскадрон остановился на дневку в незнакомом поместье. Ротмистр, командовавший эскадром, после обеда сел играть в карты с помещиком. И тут выяснилось, что сена для лошадей в поместье нет, а торговец, у которого оно есть, запрашивает заоблачную цену. Командир эскадрона приказал сено изъять, а про торговца в сердцах сказал, что его надо повесить. Вскоре было доложено об исполнении: сено взято, торговец повешен. Ротмистру ничего не оставалось, как доложить всё командованию. Вскоре после случившегося вышел указ императора, гласивший, что за глупые и незаконные приказания ротмистр разжалован в рядовые. Однако следующим пунктом чин ротмистра возвращался; более того, офицер повышался до майора, как начертал Павел, «за введение такой отличной субординации во вверенной ему команде, что и глупые его приказания исполняются немедленно» [Жирнов 2016].

Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства 1785 г. освободила дворян от обязательной государственной службы, что привело к его оттоку из государственного аппарата и, соответственно, усилению позиций в нём безродного служилого элемента. Известную роль в развитии данного процесса играла реформа местного управления: поскольку престижность должностей в местном аппарате и его учреждениях в глазах дворянства была невысока.

Высоких должностей на всех не хватало, и, прослужив долгое время в одной и той же должности, чиновник оставался в соответствующем этой должности классном чине. Перспектива получения очередного чина или отсутствие её являлась важной проблемой для служащего человека. Учитывая это, Екатерина II издала Указ 1790 г. «О правилах производства в статские чины», согласно ему предоставлялась возможность «за усердие и отличие в службе» и «по выслуге лет» получить «классный чин выше соответствующей занимаемой должности». При усердии, хорошем отношении начальства, по выслуге лет можно было дослужиться до высокого чина VIII класса, дававшего право на получение потомственного дворянства. Правда, для этого нужно было «беспорочно» прослужить в чине предыдущего IX класса не менее 12 лет. Для чиновников недворянского сословия, численность которых после того, как дворяне были избавлены от обязательной службы, увеличилась, это было серьёзным стимулом к усердной службе [Красильников 2010: 54–56]. С 1736 года дворянская служба была ограничена 25-ю годами.

Гражданская служба в XVIII веке не пользовалась особой популярностью у дворянства, поэтому на местах был кадровый голод, низшие должности гражданской службы комплектовались из числа полуграмотных людей низших сословий. Перелом наметился при императоре Павле I, при котором военная служба стала настолько сложна и непредсказуема, отягощена изнуряющей муштрой, что дворяне стали определять своих отпрысков «на гражданку».

Коллегиальное устройство Центрального военного управления сохранялось до 1797 г. Во время царствования Павла I кроме Военной коллегии к составу центрального военного управления стала принадлежать Военно-походная канцелярия Его Императорского Величества, во главе которой стоял генерал-адъютант, напрямую подчинявшийся царю<sup>5</sup>. Высшее должностное лицо страны — император непосредственно руководил будничной жизнью армии. Для обеспечения строевого управления войсками в 1797 г. страна была разделена на 12 территориальных инспекций. Во главе каждой инспекции стоял генеральный инспектор, в ведение которого входило лишь наблюдение за правильностью строевой и боевой подготовки войск, рациональным их пополнением и т. д. [Керновский 1992: 176].

Недостатком сложившейся системы военного управления армией в годы царствования Павла I явилось единовременное действие двух начал — единоличного и коллегиального, несогласованных между собой. Ввиду этого император Александр I в начале XIX в. провёл

<sup>5</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. 29. № 22235.

реорганизацию органов центрального управления. В 1802 г. была введена должность министра военно-сухопутных сил<sup>6</sup>. Причём «наказа для определения круга действий и устройства Военного министерства издано не было...» [Богданович 1879: 1]. Министру стала непосредственно подчиняться Военная коллегия, которая в то время являлась совещательным органом. В 1808 г. перешла в полное распоряжение военного министра Военно-походная канцелярия Его Императорского Величества (ЕИВ), упразднённая в 1821 г.

Военно-сухопутные силы России в XIX в. разделялись на регулярные и иррегулярные войска.

В связи со своим назначением «...регулярные войска были подразделены на два разряда: на войска полевые, или действующие, и на войска местные». Полевые войска «...предназначались преимущественно для боевых действий против неприятеля...» и «...должны были быть в постоянной готовности принять на себя первоначальные удары противника при объявлении войны» [Лобко 1906: 11–12].

Местные войска пребывали в одних и тех же местностях как в мирное, так и в военное время. В связи с разным назначением такие войска носили и разное наименование, а именно: «...а) боевые, по устройству своему неподвижные (крепостные войска, а также линейные батальоны); б) войска для внутренней службы; в) резервные, предназначенные для обучения рекрутов в мирное время; г) учебные, д) части вспомогательного назначения». Несмотря на наличие в местных войсках боевых подразделений, первоочередной задачей их было удовлетворение требованиям чисто административным.

Итогом военных преобразований 1806–1812 гг. явилось принятие Положения «Об управлении большой действующей армией», которое стало основой для всех последующих положений о полевом управлении войска<sup>7</sup>.

В 1815 г. двумя именными указами — «Об управлении военным департаментом» и «О правилах, по коим должны главнокомандующие управлять армиями в мирное время» — система центрального военного управления была опять изменена. В соответствии с указами высшим органом военного управления стал Главный штаб Его Императорского Величества, которому военный министр непосредственно был подчинён. Начальник Главного штаба имел свою собственную канцелярию и «...был единственным докладчиком по всем военным делам при государе императоре, он непосредственно ведал «фронтовыми» делами, а министр ведал лишь хозяйственной частью» [Редигер 1913: 3]. Сложилась громоздкая и достаточно уязвимая система управления, в которой высшие должностные лица были изначально и искусственно ограничены в своих полномочиях.

В 1832 г. главенство в военном управлении вновь было предоставлено Военному министерству, куда вошёл и Главный штаб ЕИВ.

Местного управления войсками, по сути, не было. В мирное время дислоцированные войска в губерниях подчинялись генерал-губернаторам, в то время как войска армий, дислоцированные на границах, управлялись главнокомандующими армиями. Войска, расположенные на Кавказе, подчинялись наместнику Кавказа, а в Сибири и на Дальнем Востоке — генерал-губернаторам.

Расположенные на окраинах (Оренбург, Сибирь, Кавказ) армейские корпуса представляли собой не столько войсковую оперативную единицу, сколько административный орган, являясь, по своей сути, своеобразными военно-административными округами. Командиры данных корпусов являлись одновременно и военным, и гражданским начальником местного края. Исключительное организационно-правовое положение указанных корпусов определяло их автономность от Военного министерства. Из шести армейских корпусов, не входивших в состав Действующей армии, военному министру подчинялись только два [Дусеев 1948: 142]. Не подчинялись военному министру и инженерные и артиллерийские части, а также военно-

<sup>6</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. 27. № 20406.

<sup>7</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. 32. № 24975.

учебные заведения, которые в порядке подчинённости имели своих собственных руководителей.

В 1816 году в центральной части России стали создаваться военные поселения, цель которых состояла в сокращении огромных затрат на содержание армии в мирных условиях и создании новой системы комплектования армии. В разряд военных поселян стали переводиться казённые крестьяне, которые должны были одновременно заниматься земледелием и нести военную службу наравне с солдатами. К 1825 году около трети солдат было переведено на поселение. К солдатам выписывались семьи. Жены становились поселянками, сыновья с семи лет записывались в кантонисты, а с 18 лет поступали в полк. Нещадная эксплуатация и военная муштра вызывали частые волнения поселенцев [Толстая 2010].

В «Табель о рангах» постоянно вносились изменения. Так, Императорский Указ от 6 августа 1809 г. «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках для производства в коллежские асессоры и статские советники»<sup>8</sup> вводил образовательный ценз в систему чиновничества наряду с существующей выслугой для достижения определённого чина. Согласно первому пункту Указа «никто не будет произведён в чин коллежского асессора, если он помимо необходимой выслуги лет... сверх отличных отзывов начальства не предъявит свидетельства от одного из состоящих в империи университетов, что он обучался в оном успехам в науках, гражданской службе свойственным... или представ на испытание, заслужив на оном одобрение в своем знании». Такой же экзамен необходимо было сдать для получения чина статского советника, причём представляемый к этому чину должен состоять «с ревностью и усердием» на службе не менее 10 лет и не менее 2 лет занимать одну из следующих должностей — советника, прокурора, правителя канцелярии или начальника какой-либо положенной по штату экспедиции. Также требовалась характеристика, подтверждающая отличные заслуги претендента на чин статского советника [Яльченко 2006: 22].

Постепенно классные чины были отделены от занимаемых чиновниками должностей.

Московский служилый человек был трижды всемогущ перед населением: как действующее от имени государя лицо, как хозяин в своем государственном заведении, как землевладелец. В отличие от Европы, где бюрократии приходилось все же считаться с дворянством, хотя и политически бессильным, но гордым своим происхождением, могущественным своим богатством, в России служилый человек неограниченно господствовал над однородной массой, обессиленной к положению рабства [Гессен 1904].

Ярко и образно запечатлена бюрократия того времени в произведении Н.В. Гоголя «Ревизор». Основные черты её стиля управления, собственно, две: 1) служу своему начальнику; 2) обществу, гражданам служу в той мере и таким образом, как этого хочу я сам. При такой организации государственной службы на объективность, компетентность, справедливость, деловитость чиновника рассчитывать не приходится: сроков рассмотрения дел не существует, порядок делопроизводства и подведомственность крайне неопределенны, а главное — во всём господствует произвол, личное усмотрение решающего вопроса с неизменными спутниками — взятками, вымогательством, протекцией. Исход дела решает не правда человека, не объективные обстоятельства, а его статус, богатство, связи, ловкость, умение «задобрить» нужную персону [Комаров 1998: 161].

Государственная власть претендовала и на духовную власть. Подчинение церкви государству определило право светской власти контролировать совесть, мысли и убеждения населения. Церковь проповедовала идею подчинения государственной власти. Царь оказался не только самодержцем, но и гарантом вечной правды.

При императоре Александре I была проведена реформа высших государственных учреждений. Вместо 12 коллегий было создано 8 министерств: военное, морское, иностранных

<sup>8</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. 30. № 23771.



дел, юстиции, внутренних дел, коммерции, финансов, народного просвещения. Министерства состояли из департаментов, те делились на отделения, а последние — на столы. Каждый министр назначался на должность непосредственно императором. В то же время происходит отмена принципа коллегиальности в системе министерского управления, вводится единоначалие.

Единоначалие, сведение компетенции решения вопроса лишь к одному человеку и огромное количество бумаг, в свою очередь, порождают волокиту и безответственность, бюрократизм и чиновничество. Бумажная деятельность заменила живое слово и живое общение. Так, в 1846 г. в следственном отделении Владимирского губернского правления между двумя столами — пятым и четвертым, находящимися в одной комнате, 11 месяцев шла переписка по поводу пустякового вопроса «О неприглядных действиях полковника И.Н. Искрина» [Маркова 1997: 162–163].

Крайняя, господствовавшая с середины XIX в. централизация военного управления при необъятных территориях России исключала возможность фактического, а тем более качественного управления войсками со стороны военного министерства. Длительное прохождение отдельных вопросов по инстанциям до разрешения их министром производилось с опозданием, без учёта конкретных местных условий, неизвестных министерству. «Злоупотребление властью центральной администрации в ущерб самостоятельности низших инстанций, низвело последние к роли передатчиков донесений и приказов...» [Редигер 1901].

В каждом департаменте документы, прежде чем выйти из стен министерства, подвергались десяткам различных операций по согласованию, уточнению, дополнению. Министр физически мог знакомиться с результатами деятельности его многочисленных подчинённых органов только с помощью письменных докладов и только письменным же путём мог изъяслять свою волю.

Дмитрий Трошинский, будущий генерал-прокурор и тайный советник, мудро отметил, что в России любой закон всегда вызывает сомнения в необходимости его исполнения. Поэтому обрастает тут же множеством инструкций, должностных записок, распоряжений — плодит бумаготворчество. В жестко иерархической системе все бумаги восходят на подпись к министру, который был просто неспособен вникнуть в суть дел из-за огромного объёма информации, неполноты изложения проблем и отдалённости его от места нахождения дела. Зачастую он превращался в человека, просто подписывавшего бумаги, при этом сильно возрастала роль его канцелярии. Именно с этих пор секретарь канцелярии стал мощной фигурой политической жизни страны, а количество чиновников начало расти [Писарькова 2017].

В 1815 г. производится коренное преобразование системы военного управления на основе «Учреждения об управлении большой действующей армией». Единое военное ведомство было разделено на две части: Главный штаб Его Императорского Величества (ЕИВ) во главе с начальником штаба, имевшим право доклада императору по всем военным делам, и Военное министерство. Главный штаб ЕИВ становится высшим органом военного управления, а Военное министерство — органом обеспечения и снабжения<sup>9</sup>.

Создание министерской системы управления в начале XIX в. способствовало дальнейшей бюрократизации системы государственного управления. Именно в годы правления императора Николая I численность бюрократии в России росла особенно быстрыми темпами.

В 1835 г. Николай I подписал Указ «О расписании должностей гражданской службы по классам от XIV до V включительно». Согласно данного документа руководитель учреждения имел право содержать на службе столько лиц, сколько требовало дело, а не было положено по штату. Сэкономленные таким способом деньги он мог использовать на поощрение наиболее старательных и прилежных чиновников. Служащие каждого ведомства отличались фор-

<sup>9</sup> Об управлении военным департаментом: Именной указ Правительства Сенату... 1830.

мой мундира, а также некоторыми деталями чиновничества и пенсионного обеспечения [Андрианов 2011].

Потребности обороны страны и экспансии на восток привели и к громадному росту военно-бюрократического аппарата. Отличительными чертами российской системы управления были раздробленность, разобщенность отраслей управления, отсутствие непосредственной связи между ведомствами, чёткого распределения между ними административных функций. Это порождало настоящую анархию и делало власть императора единственным фактором, приводившим к согласованию различные части управления, единственной силой, которая связывала управленческие институты в систему. Благодаря такой организации управления император имел возможность, а иногда и был вынужден вмешиваться буквально во всё [Яковлев 2011].

Однако такой подход (т. н. ручное управление) не годился для уровня огромной страны и всех сфер государственного регулирования. Если вся власть концентрируется в руках лишь одного человека, то именно он за всё и отвечает. Получается, что такой руководитель должен лично «построить» элиту, назначить эффективное правительство, безжалостно изгонять лентяев, дураков и воров, искоренять коррупцию, лично ездить по всей стране, следить, как всё работает, собирать умных экспертов, вырабатывать идеологию и экономический курс.

Стремление контролировать и управлять всем и вся, вплоть до самых отдалённых окраин, из одного центра было реализовано Николаем I через направление в провинцию полновластных представителей центра. Каждый губернатор должен был стать полновластным хозяином в губернии. Но поскольку столичная власть не имела возможности контролировать деятельность своих полномочных представителей на местах, это неизбежно приводило к страшным злоупотреблениям и произволу, к превращению наместников в провинциальных деспотов, неподконтрольных ни обществу, ни центральной власти [Болоцких, Деев, Кузнецов 2016].

Деспотизм здесь был следствием громадной самостоятельности, независимости и бесконтрольности государства и его бюрократического аппарата. Эта власть господствовала над народом с помощью бюрократии. Поэтому именно бюрократия обладала преимуществом по сравнению с другими, даже привилегированными сословиями [Макаренко 2016].

Государственный аппарат был организован по военному образцу: империя управлялась дисциплинированной армией чиновничества. Постепенно в России формируется национальный тип русского чиновника: всевластного, подкупного, невежественного, развращённого властью, неповоротливого, тупоумного, азиатски-продажного, законопослушного, богобоязненного и пресмыкающегося перед вышестоящим начальником.

В России так и не возникло сильной буржуазии. Политическая стабильность зависела от силы и эффективности централизованной бюрократии, поэтому проекты социальных реформ квалифицировались как потрясение основ существующего порядка. Даже судебная власть и общественная жизнь были под властью чиновников. Согласно принятому в июле 1866 г. Положению губернатор получил право закрывать без объяснений любые собрания (общества, клубы и т. д.), показавшиеся «вредными», и не утверждать в должности чиновника, показавшегося ему «неблагонадёжным» [Зорькин 2014].

Зависимость от начальства поддерживала и существовавшая в то время система так называемой административной гарантии, закреплённой в Своде законов 1832 г. и в Уставе уголовного судопроизводства 1864 г. Содержание которой состояло в том, что для возбуждения уголовного преследования против должностного лица необходимо было согласие начальства, которое к тому же решало вопрос о предании обвиняемого суду или прекращении уголовного дела. В результате судебная ответственность чиновников за свои действия по службе в царской России приближалась к нулю [Петухов 1974: 13]. В стране по-прежнему существовал восточный тип бюрократии, базировавшийся на идее личной преданности каждого чиновника вышестоящему начальнику (губернатору, министру) и сложном механизме пресе-

чения малейшей возможности стать (или хотя бы осознать себя) самостоятельной политической силой.

Накануне Крымской войны (1853–1856 гг.) вместо единой стройной системы управления войсками имелось несколько высших военных управленческих структур, никаким образом не связанных друг с другом. Пестрота в организации управления приводила к тому, что командовать войсками было более чем сложно, поскольку наделённых полномочиями командовать должностных лиц было очень много, и их полномочия не имели четкого разграничения. Поражение в Крымской войне подняло вопрос о коренном изменении системы военного управления. Ставший во главе государства в 1856 г. Александр II к работе по реформированию армии привлёк наиболее образованных офицеров и генералов, среди которых особое место занимал генерал-адъютант Д.А. Милютин (военный министр с ноября 1861 года).

Главнейшим недостатком структуры центрального военного управления являлись крайняя сложность и нечеткость иерархического подчинения, отсутствие единоначалия, а также и крайняя централизация при фактическом отсутствии местных органов управления.

Преобразование громоздкого и неэффективного аппарата военного управления новый министр решил начать с Военного министерства, за которым было сохранено лишь общее управление и контроль за подготовкой и жизнедеятельностью войск. Непосредственно же исполнительная часть военного управления должна была быть возложена на военные округа.

Отметив при этом весь вред, принесённый войскам чрезвычайной централизацией их управления, Д.А. Милютин предложил упразднить все высшие строевые инстанции — штаб 1-й армии и корпуса. Мотивировал он эту реформу тем, что корпуса в силу своей громоздкости (3 дивизии по 16 батальонов) всё равно никогда не применялись в полном составе в войне. При этом военный округ должен был явиться связующим звеном между центром и войсками, а его начальник имел бы права командира отдельного корпуса (командующего армией) и сочетал в себе также обязанности военного генерал-губернатора и начальника внутренней стражи<sup>10</sup>.

В 1862–1864 годах страну поделили на 15 военных округов, которые стали подчиняться Военному министерству. Военный министр сосредоточил в своих руках все нити военного управления, однако войска не находились в полном его подчинении, т. к. начальники военных округов зависели непосредственно от царя, который и возглавлял верховное командование Вооружёнными силами. Военный министр обязан был «наблюдать за благоустройством войск, всех военных управлений и заведений и направлять их деятельность». Понятие «благоустройство» не включает в себя понятия о боевой подготовке войск; следовательно, наблюдение за ней не входило в прямые обязанности военного министра.

На территории военного округа вся полнота власти теперь сосредоточилась в руках командующего войсками округа, при котором существовало военно-окружное управление<sup>11</sup>. Ему подчинялись все расположенные в округе воинские части и военные учреждения. Губернии и области, объявленные на военном положении, поступали в полное подчинение командующему войсками, и приказания его в этом отношении должны были исполняться начальником губернии и областей беспрекословно<sup>12</sup>. Изменились полномочия губернаторов: на них Александр II соответствующими указами, манифестами возложил ряд обязанностей по подготовке к обороне территории, населения и т. д. Следовательно, реформа проводилась в общегосударственном масштабе, а не только в военном ведомстве.

В течение XIX в. основными условиями поступления на государственную службу были происхождение, возраст, знания, подданство, «гражданская честь». Право поступать на гра-

<sup>10</sup> ЦГВИА, ф. канцелярии Военного министерства, № 1 (Л), оп. 2-я, св. 1, д. № 1, л. 22.

<sup>11</sup> Свод военных постановлений 1869 г. 3-е изд. Ч. 1, кн. 2. Ст. 2; Приказ военного министра 1865 г. № 378.

<sup>12</sup> Свод военных постановлений 1869 г. 3-е изд. Ч. 1, кн. 2. Ст. 6.

жданскую службу имели потомственные дворяне и сыновья личных дворян, офицеров и чиновников, получивших личное почётное гражданство, сыновья священников и др.

К началу XX в. в европейской части России было 575 тыс. чиновников, и их содержание составляло 13,36 % расходной части бюджета [Николаев 2009: 30–33]. Должности высших сановников (I–V класса) были заняты представителями старого русского и немецкого служилого и поместного дворянства [Ерошкин 1983: 257].

Военные неудачи в войне с Японией и Первой мировой войне, экономические просчеты Правительства и неспособность властей согласовать интересы разных масс стимулировали активность политических партий и рост недовольства среди населения. Крестьяне требовали землю, городские рабочие — лучших условий труда, разночинцы — политических свобод, а все вместе они — прекращения ненужной стране изнурительной войны и решения внутренних социальных проблем страны. Решить указанные проблемы царский режим оказался не способен. Назревала революция, которая и совершилась 28 февраля – 1 марта 1917 г. как буржуазно-демократическая. 25 февраля 1917 г. император издал Указ о роспуске Государственной думы, но её депутаты не прекратили работу и 27 февраля создали Временный комитет, на основе которого 1 марта было избрано Временное правительство.

В заключение настоящей статьи можно сделать следующие выводы:

1. Ввиду частых войн или к ним приготовлений военное дело в среде российского дворянства стояло на первом плане между всеми иными частями государственного управления, остальные отрасли управления являлись подчиненными, назначенными служить в интересах военной службы. Князья, бояре, окольные, стольники и другие придворные были изначально военные люди, такая обязанность переходила на них по наследству. Не изменяло указанное положение и то, что они при дворе не носили военных знаков различия и могли некоторое время заниматься сугубо «гражданскими» делами. Но по любому приказу государя или угрозе военных действий они должны были приступить к исполнению военных обязанностей.

2. В отличие от стран западной Европы гражданского общества в России никогда так и не было создано. Верховная власть всегда господствовала над российским обществом. В нашей стране любые существенные реформы, будь то экономические или социальные, даже благие, осуществлялись только сверху и с учетом интересов правящего класса. Они проводились в жизнь чаще всего путём государственного принуждения или даже насилия над остальной частью общества. На этой почве формировалась бюрократическая традиция политической мысли и практики: гражданин есть собственность государства, и все его действия либо определяются властью, либо являются покушением на власть [Макаренко 2016].

В условиях административно-бюрократической системы российское государство оказалось противостоящим населению. Вместо ответственности государства перед обществом, вместо его подчинённости и подконтрольности обществу само общество оказалось подчинённым и подконтрольным государству, его многочисленным бюрократическим структурам.

3. Ещё одной характерной особенностью российской бюрократии является то, что на высокие должности в аппарат управления государством очень часто назначались выходцы из силовых структур, которые отличаются верностью, послушанием своим протекторам, исполнительным менталитетом. Они приносили в гражданскую сферу отношений свой военный стиль управления, соответственно требовали такого же стиля работы от своих подчинённых.

4. В истории России наряду с централизацией военного управления не раз наблюдалось разграничение функций и полномочий её высших органов. В то же время, данное разграничение полномочий, вводившееся, как правило, с началом или по результатам войны, оказывалось неэффективным для управления военной организацией. Причиной этого является существовавшая в условиях императорской России порочная практика, когда наиболее значимым и доминирующим в системе военного управления был фактор близости к власти, а не

желание повысить эффективность управления. Поэтому разграничение полномочий военно-административных и военно-оперативных между высшими должностными лицами и их органами управления оказывалось неэффективным и порождало неизбежные трения между ними.

Андрианов В.Д. 2011. *Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность*. — М.: «Wolters Kluwer».

Анисимов Е.В. 2011. *Императорская Россия*. — М.: «Питер».

Анучин И.А. 2013. Система мер воспитания личного состава русской армии в начале XVIII века — *Сборник трудов студентов Исторического факультета Санкт-Петербургского университета*. — С. 64–73.

Богданович М.И. 1879. *Исторический очерк деятельности военного управления в России. 1855–1880 гг.* — СПб., Т. 2. — С. 1.

Болоцких В.Н., Деев В.Г., Кузнецов В.А. 2016. *История России. Том 2. XIX – XX века*. Учебное издание. — М.

Бюрократия в современном мире: теория и реалии жизни. 2008. — *Сборник статей. Под ред. Шевченко В.Н.* — М.: «ИФРАН».

Воротников А.А. 2005. *Бюрократия в Российском государстве: историко-правовой аспект*. Дисс... докт. юридич. наук. — Саратов.

Герберштейн С. 2008. *Записки о Московии. В двух томах. Том 1*. Латинский и немецкий тексты, русские переводы с латинского А.И. Малеина и А.В. Назаренко / Под ред. А.Л. Хорошкевич. — М.

Гессен В.М. 1904. *Вопросы местного управления*. — СПб: Издание юридического книжного склада «Право», типолитография А.Е. Ландау.

Глухов Е.А. 2017. Влияние вещных прав дворян на землю на боеспособность русского войска в допетровский период. — *Военное право*. — № 6.

Гольц А.М. 2013. *Какая армия нужна России?* — СПб.: Норма.

Дамаскин О.И. 2009. *Коррупция: состояние, причины, противодействие*. — М.: Триумфальная арка.

Добровольский А.М. 1901. *Основы организации центрального военного управления в России и в важнейших западноевропейских государствах*. — СПб.

Дусеев М.И. 1948. *Состояние русской армии накануне Крымской войны 1853–1856 гг.*: Дис. ... канд. ист. наук. — М.

Ерошкин Н.П. 1968. *История государственных учреждений дореволюционной России*. — М.

Жирнов А. 2016. Занимательное самодержавие. — *Коммерсант*. — 21 октября.

Заусцинский П.Ф. 1908. *История кодификации русского военного законодательства*. — СПб. — С. 397–398.

Зорькин В.Д. 2014. Суд скорый, правый и равный для всех. — *Российская газета*. — 26 сентября.

Именной указ Петра I... 1997. Именной указ Петра I от 26 февраля 1714 г. «О произведении офицеров на вакансии». — *Законодательство Петра I*. — М. — С. 155.

Именной указ Правительства Сенату... 1830. Именной указ Правительства Сенату от 12.12.1815 г. — *Полн. собр. законов Российской Империи*. Собр. 1. Т. 33. — СПб. № 26021. — С. 399–402.

Исаев М.А. 2012. *История Российского государства и права: учебник* / МГИМО (Университет) МИД России. — М.: Статут.

Какимжанов М.Т. 2008. Государственная служба в России: история и современность — *История государства и права*. — № 12.

- Карнович Е. 1911. Русские чиновники в былое и настоящее время — *Спутник чиновничества*. — № 1–2.
- Керсновский А.А. 1992. *История русской армии. Т. 1*. — М.: Голос.
- Ключевский В.О. 1959. *Терминология русской истории. Соч.* — М. — Т. 6.
- Ключевский В.О. 1991. *Сказания иностранцев о московском государстве*. — М.: Прометей.
- Ключевский В.О. 2009. *Курс русской истории*. — М.: АЛЬФА-КНИГА.
- Комаров С.А. 1998. *Общая теория государства и права: Учебник*. — М.: Юрайт.
- Красильников С.В. 2010. Административная реформа во второй половине XVIII в. и ее влияние на органы местного самоуправления Российской империи. — *Российская юстиция*. — № 6. — С. 54–56.
- Лобко П.Л. 1906. *Записки военной администрации для военных и юнкерских училищ*. — СПб., — С. 11–12.
- Макаренко В.П. 2016. Отечества бесстрастные чины. — *Независимая газета*. — 27 декабря.
- Медушевский А.Н. 1991. Табель о рангах как предмет сравнительно-источниковедческого исследования. — *Исследования по источниковедению истории СССР дооктябрьского периода: Сборник статей*. — М. — С. 161–182.
- Морякова О.В. 1998. *Система местного управления России при Николае I*. — М.: Изд-во Моск. ун-та.
- Мурашев Г.А. 2000. *Титулы, чины, награды*. — СПб.
- Николаев А.Г. 2009. Проблемы совершенствования государственной службы в России. — *Государственная власть и местное самоуправление*. — № 11. — С. 30–33.
- О службе... 1830. О службе всяких ратных людей Московского государства. Соборное Уложение царя Алексея Михайловича 1649 года. Гл. 7. — *Полн. собр. законов Российской Империи. Собр. 1. Т. 1*. — СПб. — № 1. — С. 8–12.
- Петухов Г.Е. 1974. Административная юстиция в царской России. — *Правоведение*. — № 4.
- Платонов С.Ф. 1994. *Очерки по истории Смуты в Московском государстве XVI–XVII вв. Опыт изучения общественного строя и сословных отношений в Смутное время*. — М.: Памятники исторической мысли.
- Посошков И.Т. 1937. *Книга о скудности и богатстве*. — М.
- Редигер А.Ф. 1913. *Комплектование и устройство вооруженной силы. Ч. 2*. — СПб.
- Родионов К. 2010. Зарубежный опыт формирования эффективной мотивации у бюрократии. — *Мировой опыт борьбы с коррупцией. Можно ли его использовать в России?* — М.: «Норма».
- Самосват Д. 2013. История становления и развития системы военного управления в России. — *Ориентир*. — № 7.
- Семенов А.К., Набоков Н.И. 2010. *Основы менеджмента*. — М.: Дашков и К.
- Серов Д. 2006 Палач взялся за топор. Сенаторы и губернаторы под судом Петра I. — *Родина*. — № 8. — С. 27–32.
- Сороковые годы... 1958. *Сороковые годы XIX века в мемуарах современников, документах эпохи и художественных произведениях*. — М.
- Степун Е. 2006. Признать чиновными — *Коммерсант. Власть*. — № 10.
- Томсинов В.А. 2011. Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства: её истоки, содержание и значение. — *Законодательство императрицы Екатерины II. 1783–1796 годы*. — М.: Зерцало.
- Толстая А.И. 2010. *История государства и права России: учебник для вузов. 3-е изд., стереотипное*. — М.: Юстицинформ, Омега-Л.

Указ от 23 января 1719 г... 2014. Указ от 23 января 1719 г. из Юстиц-коллегии в Расправную палату «О безволокитном и правом вершении дел». — *Законодательство Петра I*. Составитель В.А. Томсинов. — М.: Зерцало.

Хохлова А.А. 2006. Становление бюрократии в Петровское время — *Вестник Астраханского технического университета*. — № 5. — С. 65–68.

Фролкин П.П. 2005. О роли бюрократии в развитии Российского государства — *Власть*. — № 2. — С. 78–80.

Черкасова Ю.С. 2017. Бюрократизм чиновников — острая общественная болезнь. — *Материалы научных трудов Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы современной науки»*. — Киев.

Штаден Г.О. 1925. *Москве Ивана Грозного*. — М.

Щербаков А.Ю. 2017. *Особенности национальной бюрократии: с царских времен до эпохи Путина*. — М.: Алгоритм.

Яковлев С.А. 2011. *Курс лекций по отечественной истории IX–XXI веков*. — Саратов.

Яльченко О.Ю. 2006. *Становление системы профессионального образования чиновников в России XIX–XX в.*: Дис. ... канд. ист. наук. — Воронеж.

Fuller W.C. 1998. *Strategy and Power in Russia, 1600–1914*. — Free Press.

Korb G. 1700. *Diarium itineris in Moscoviam etc.* — *Viennae Austriae*.