

В.Е. Зубов

К вопросу о численности аппарата управления в дореволюционной России

Вопрос о количестве чиновников в России периодически встает на повестку дня, особенно на протяжении последних 15 лет. Практически каждый период реформ сопровождается постановкой и обсуждением вопроса о численности государственного аппарата и эффективности его деятельности. При этом в качестве либо исходной посылки, либо вывода формулируется, как правило, один тезис, суть которого можно сформулировать следующим образом: в России слишком много чиновников, их количество должно быть сокращено. Для подтверждения его используются различные аргументы, среди которых наиболее часто используются статистические данные о численности государственного аппарата на различных этапах существования отечественного государства, сравнение их количества в России с другими странами и объемом средств, выделенных на содержание работников управления.

Между тем использование этих данных требует большой осторожности, особенно когда речь идет о дореволюционной России, и тем более при сопоставлении данных по России с данными по другим странам.

Поскольку понятие «государственный аппарат» имеет несколько значений, оговоримся, что в рамках данной статьи оно будет использоваться для обозначения совокупности работников государственных учреждений, непосредственно связанных с управленческой деятельностью.

Сведения о численности государственного аппарата содержатся в некоторых опубликованных источниках [1] и работах исследователей, специализирующихся на изучении дореволюционной и советской бюрократии, прежде всего историков. Среди них необходимо отметить Н.П. Ерошкина, П.А. Зайончковского, Т.П. Коржихину, В.П. Мельникова, В.С. Нечипоренко, А.С. Сенина, С.М. Троицкого, Л.Е. Шепелева и др. [2–9].

Так, согласно данным С.М. Троицкого, в 1755 г. в России насчитывалось 5379 чиновников, из них 145 чел. имели чины I–V классов Табели о рангах, 562 – VI–VIII классов, 1344 – IX–XIV классов и 3328 канцелярских служащих [8, с. 173]. П.А. Зайончковский приводит данные Списка состоящих в статской службе чинов первых восьми классов на 1796 г., в котором значатся 3941 чиновник, в том числе: класса I – 2; II – 40; III – 120; IV – 187; V – 359; VI – 541; VII – 1168; VIII – 1524 чел. [6, с. 66]. Со-

гласно приведенным в работе данным, к концу XVIII в. численность российского чиновничества колебалась между 15 и 16 тыс. чел. [6, с. 67]. К середине XIX в. она составила 86066 чел., а с отставными военными – 90139. В этой же работе приводятся и данные по численности канцелярских служащих, количество которых определяется в 32073 чел., или 35,58% общего числа государственных служащих (с отставными военными) [6, с. 68]. Л.Е. Шепелев приводит данные о численности чиновников, относившихся к III и IV классам с 1860 по 1880 г. включительно [9, с. 179]. В работе Т.П. Коржихиной и А.С. Сенина со ссылкой на данные Н.А. Рубакина приводится общее число военных и гражданских чиновников – 435818 чел. и содержатся сравнительные данные об их численности в различных странах на рубеже XIX–XX вв. [7, с. 113]. В работах М.О. Акишина, А.А. Ананьева, Е.В. Вершинина содержатся данные о численности регионального, сибирского государственного аппарата XVII–XVIII вв.

Таким образом, на первый взгляд ситуация с исследованием численности государственного аппарата в дореволюционной России выглядит вполне благополучно, за исключением того, что не подтверждается тезис о том, что в России количество чиновников было больше, чем в других странах. Вместе с тем более детальный анализ проблемы показывает, что она не может считаться решенной окончательно.

Трудности возникают уже на стадии определения понятий *чиновник*, *государственный служащий*, *работник аппарата управления* и др. Несмотря на кажущееся сходство, эти понятия далеко не всегда могут быть соотнесены друг с другом и считаться синонимами без специальных оговорок.

Другими словами, «чиновник» – не всегда служащий, «работник аппарата управления» – не всегда чиновник и не всегда государственный служащий, государственный служащий – не всегда чиновник и не всегда работник аппарата управления. Подобные утверждения выглядят несколько парадоксально, однако хорошо иллюстрируют проблемы, существующие в этой области.

Трудность соотнесения друг с другом различных категорий лиц, связанных с управлением, обусловлена прежде всего отсутствием, применительно к дореволюционной России, однозначных критериев, позволяющих идентифицировать того или иного работника как представителя государственного аппарата. Обычно

в качестве таких критериев используют наличие чина, включение в штат государственного учреждения, получение денежного жалования от государства, выполнение определенных должностных обязанностей и проч. Однако ни один из перечисленных признаков не является необходимым и достаточным. Наличие классного чина, соответствующего одному из классов Табели о рангах, формально может рассматриваться как критерий, но недостаточно по существу в силу того, что наряду с классными существовала «армия» неклассных государственных служащих, зачастую выполнявших такие же обязанности, как и табельное чиновничество, особенно в условиях XVIII в. Изначально они должны были использоваться только на канцелярских должностях (так называемые канцелярские служители), однако нехватка классных служащих, особенно на окраинах страны, заставляла поручать им самостоятельные направления работы. Так, в Сибирском приказе в 40-х гг. XVIII в. канцелярист А. Михайлов заведовал Иркутским поветом, куда стекались все дела, касающиеся управления соответствующей провинцией. Делами Московской конторы Тайной канцелярии руководил протоколист М.А. Поплавский, который в соответствии со своим статусом должен был заниматься исключительно делопроизводством [8, с. 39].

Во второй половине XIX в. вследствие падения роли и значения чинов их наличие стали уделять еще меньше внимания. В судебном ведомстве с 1864 г. действовало правило, согласно которому лица, отвечающие требованиям, предъявляемым судебным ведомством, могут назначаться на должности независимо от их чинов [10, т. XXXIX, отд. 2, №41475]. В страховых комитетах и отделе при хозяйственном департаменте Министерства внутренних дел также разрешалось замещать должности до V класса включительно лицами без чинов [11, т. III, ст. 142, п. 18; ст. 145, пп. 13, 27]. Такое же правило действовало и в созданном в 1896 г. переселенческом управлении, где должности чиновников особых поручений до VI класса включительно также могли занимать лицами, не имеющими чинов [12, № 136, ст. 1601]. Подобные правила, хотя и не установленные законом, действовали также в министерстве финансов, акцизном ведомстве и даже Министерстве императорского двора и главном управлении уделов. Еще большие изъятия существовали на местном уровне, где допускалось замещение всех должностей до XII класса лицами, не имеющими чинов [11, т. III, ст. 143]. В то же время отступления от правил делались достаточно осторожно. Так, за 1895 г. по Министерству финансов на основании временных правил, допускавших исключения из общего порядка замещения должностей, утвержденных Государственным советом в 1894 г., были приняты на службу 46 чел., тогда как общее число поступивших составило 5187 чел. Из них на

должности V класса поступили двое служащих в чине VIII класса и 1 – в чине IX класса. На должности VI класса – трое служащих в чине IX класса. На должности VII класса – 12 человек с чином X класса и 7 – с чином XII класса. Наконец, на должности VIII класса поступил 21 служащий с чином XII класса. Такой результат признавался вполне приемлемым, в связи с чем С.Ю. Витте, занимавший в то время пост министра финансов, принял решение продлить действие данных правил до принятия нового Устава о службе гражданской [13, л. 43–45об.].

Табельное и внетабельное чиновничество можно объединять в одну группу на основании таких критериев, как служба в государственных учреждениях и пользование правами государственной службы. На необходимость учета при статистических подсчетах внетабельных служащих указывалось в упомянутых публикациях. Но при этом следует помнить, что кроме них в государственном аппарате существовали и такие группы, как служащие по вольному найму и причисленные чиновники, статус которых с трудом поддается определению. Эти категории работников часто вообще не включаются в число гражданских служащих, хотя и играли определенную роль в функционировании системы управления.

Служащие по вольному найму появляются раньше всего на восточных окраинах страны, в том числе и в Сибири, где законодательно было разрешено поступление в государственные учреждения ссыльных, в том числе и в канцелярское звено государственной службы [14, т. XXXII, №25518]. В центре страны они появляются в 30-е гг. XIX в., когда ограничилось замещение низших должностей военными служащими, и в соответствии с резолюцией Николая I руководители учреждений начали замещать низшие должности «нанимая из отставных солдат или военных людей» [15, л. 145]. Особенно широко практика использования вольнонаемных служащих стала применяться после введения всеобщей воинской повинности и прекращения практики замещения низших должностей гражданской службы военными служащими в середине XIX в. В этот период на некоторые категории вольнонаемных постепенно начинают распространяться привилегии классных чиновников, в том числе освобождение от податей и повинностей, возможность выслуги чинов и даже право на пенсию, но статус их оставался неопределенным, поскольку для государственной службы отношения найма считались недопустимыми.

Наконец еще одну категорию лиц, выполнявших обязанности в системе государственной службы, образовывали так называемые причисленные чиновники. Их положение отличалось еще большим своеобразием, поскольку, находясь в государственных учреждениях, они не включались в штаты, но выполняли определенные служебные обязанности (в некоторых

случаях возможна была и обратная ситуация — причисленные чиновники включались в штаты, но без четкого определения обязанностей). При этом они, не получая жалованья, могли иметь некоторое содержание (часть вознаграждения за службу, включающая так называемые столовые, квартирные деньги, а также иные выплаты), хотя некоторые из причисленных не получали ни того, ни другого. Такая ситуация может показаться совершенно абсурдной, если не учитывать, что конечной целью службы в России не обязательно являлось материальное вознаграждение или высокие государственные посты. Для определенной части работников государственного аппарата смыслом службы становилось получение чина. Не получая денежной платы, причисленные пользовались многими правами государственной службы и прежде всего правом на получение наград [16, т. I, ч. II, кн. 8, ст. 114] и производство в следующий чин. Особенно большое количество таких должностных лиц наблюдалось в центральных учреждениях, поскольку многие чиновники, вследствие характерного для российской гражданской службы разрыва между чином и должностью, не могли получить место, соответствующее их чину. Поэтому (особенно если у них были дополнительные, помимо жалованья, источники существования) такие лица соглашались числиться при учреждениях, не получая денежного вознаграждения. Служба без содержания давала еще и то преимущество, что позволяла получать более высокие награды, предусмотренные только для лиц, занимающих высшие должности. Общее количество причисленных, по данным на 1884 г., составило 2288 чел. [15, л. 506]. Существование данной категории государственных служащих не может быть оценено однозначно.

С одной стороны, они позволяли сократить объем государственных расходов, связанных с выплатой жалованья чиновникам и, что не менее важно, представляли собой резерв подготовленных кадров, которые могли использоваться как для замещения открывающихся вакансий, так и для решения текущих проблем, связанных с функционированием конкретных учреждений. Например, уход в отпуск на срок до 2-х месяцев членов присутствий, состав которых не превышал трех человек, разрешался только по соглашению с причисленными кандидатами, которые должны были исполнять служебные обязанности отпускников [12, т. IX, ст. 651, 652].

С другой стороны, наличие такой категории лиц ухудшало управляемость чиновничества, возникали проблемы с выплатой пенсии и др. Поэтому неоднократно предпринимались попытки ликвидировать или, по крайней мере, ограничить их число. В статье 149 Устава о службе гражданской (редакция конца XIX в.) определено, что лица, не имеющие никаких обязанностей по службе, не должны на ней числиться. Однако реально исполнить данное требование

оказалось невозможным, поскольку уже в примечании к этой статье министрам и главноуправляющим отдельными частями разрешалось давать занятия причисленным в ведомство их министерств и главных управлений без штатных мест для испытания или по другим причинам.

Таким образом, «причисленные», формально являясь чиновниками (имея классный чин), не были должностными лицами, поскольку не занимали штатных мест и не получали денежного жалованья.

Получение денежного жалования от казны также не может быть использовано в качестве основания для установления принадлежности к государственным служащим (хотя оно и выступает одной из характеристик бюрократии). В России для некоторых категорий государственных служащих, особенно в низшем звене, фиксированное жалованье не устанавливалось, а вознаграждение за службу осуществлялось в соответствии с формулой «по трудам и заслугам». Такая практика существовала вплоть до начала XX в.

Недостаточным представляется и такой критерий государственного служащего (чиновника), как получение соответствующего статуса через высочайший приказ, поскольку назначение на должности в системе государственной службы могло осуществляться руководством ведомств и учреждений, причем количество лиц, находящихся в них, не поддается точному учету вследствие существования различных способов комплектования штатов.

Первый способ предусматривал установление при разработке штатов учреждения четкого перечня должностей и связанных с ними прав, привилегий, размеров жалованья. Второй способ предусматривал установление должностей, их статуса, но без определения размеров содержания. На его выплату выделялась определенная сумма, которая распределялась между всеми лицами, занимающими такие должности. При большом их числе размер жалованья уменьшался, при небольшом — увеличивался. При третьем способе устанавливались должности и их статус, но средства на жалованье либо не выделялись, либо выделялись в ограниченном размере с тем, чтобы руководство учреждений могло вводить эти должности по мере поступления средств. Наконец, для лучшего приспособления учреждения к местным условиям практиковалось выделение в распоряжение руководителя определенной суммы, в пределах которой он мог осуществлять набор нужного числа служащих. Число их никак не регламентировалось и ограничивалось только размером заработной платы, расходы на которую не должны были превышать выделенной суммы. Так, по данным на 1867 г. в России числилось 52319 гражданских чиновников, занимающих классные должности, на жалованье которым выделялось 22 млн 449 тыс. 253 руб. 66,5 коп. (подсчитано автором) [18, л. 2–5]. В то же время в целом по стра-

не (с учетом военного и морского министерства) на оплату труда без учета числа работников выделялось еще 1440209 руб. [17].

Существование перечисленных групп чиновников (в данном случае этот термин используется как синоним государственных служащих и работников аппарата управления) затрудняет установление их числа не только в связи с неопределенностью термина, но и в связи с особенностями сбора статистических данных. Так, если количество высших должностных лиц может быть установлено вполне точно, то по мере понижения статуса учет становился все менее детальным. Показательна в этом плане ситуация, сложившаяся в ходе издания адрес-календарей. Данные, собиравшиеся на территории всей страны, по мере продвижения с местных учреждений к высшим становились все менее полными. В итоге число гражданских служащих, не включенных в Адрес-календари, могло достигать десятков процентов [6]. Данные о численности канцелярских служащих вообще не публиковались, хотя в XVIII в. правительство в связи с нехваткой подготовленных канцелярских работников, постоянно требовало представления сведений от учреждений о численности нижнего звена чиновничества [8, с. 157]. Установить их количество можно только на основе материалов местных архивов. Для Западной Сибири конца XVIII – первой половины XIX в. такая работа была в свое время проделана автором статьи [18]. Однако провести ее по стране в целом невозможно даже для XVIII в., когда число гражданских служащих было относительно небольшим. Для XIX в., несмотря на улучшение системы учета кадров, задача становится еще более сложной в силу усложнения структуры гражданской службы и роста числа работников государственного аппарата. Также отсутствует полная статистика о вольнонаемных и причисленных чиновниках.

Отдельной проблемой является учет лиц, служащих в органах самоуправления. Использование этого термина в полной мере правомерно, на наш взгляд, только с 1864 по 1885 г. (с момента начала земской реформы и до начала контрреформ). Применительно к предшествующему периоду разграничение управления и самоуправления затруднительно, поскольку в ряде случаев государство решало стоящие перед ним задачи, используя традиционные формы самоуправления, существовавшие на местах. Приоритетными при этом выступали интересы не населения, а государства, которое использовало органы самоуправления как государственные структуры, освобождаясь от необходимости обеспечивать необходимый уровень профессиональной подготовки и денежного содержания своих «служащих».

Соответственно, в рамках такой системы представители населения, служащие в органах городского самоуправления, могут рассматриваться как

государственные служащие. Особенно показательна в этом плане губернская реформа 1775–1783 гг., предусматривающая замещения ряда должностей в государственных учреждениях по выбору тех или иных сословных групп. В рамках созданной в ходе реформы системы путем выборов дворянства замещалась ключевая фигура в управлении уездом – земский исправник (капитан-исправник), возглавлявший нижний земский суд. Причем в районах с поместным землевладением земский исправник избирался местным дворянством, а в районах, где поместная система не получила распространения, назначался правительственной администрацией. Практика выборов населением использовалась при замещении должностей и в других учреждениях – приказе общественного призрения, сословных судах и пр.

Отношение к самоуправлению как к части общей системы государственного управления и государственной службы сохранялось и в XIX в. Именно такой подход зафиксирован в томе III Свода законов Российской империи, включавшем свод уставов о службе гражданской. В него входили Устав о службе по определению от правительства и Устав о службе по выборам. К последней относилась служба по выборам дворянства, служба по выборам городских обывателей, служба по выборам сельских обывателей, служба по выборам людей, приписанных к разным особым ведомствам, служба по выборам в казачьих войсках, служба по выборам инородцев [19]. Лица, участвующие в этих службах, формально могут быть отнесены к государственным служащим.

В период контрреформ аналогичный подход был распространен и на земские учреждения, первоначально действительно являвшиеся органами самоуправления. В конце XIX в. статья 124 Положения о губернских и уездных земских учреждениях прямо указывала, что «председатели и члены земских управ считаются состоящими на государственной службе» и могут производиться в первый классный чин «по прослужении такими лицами в должности Члена управы не менее трех трехлетий». В ходе контрреформ значительно усилилась зависимость земских служащих от правительственной администрации, поскольку губернатор осуществлял надзор за назначением и перемещением земских служащих, осуществлял ревизию деятельности земских управ, представлял земских служащих к наградам, утверждал в должности членов земской управы и пр.

В заключение остановимся еще на одном аспекте проблемы, связанном с существованием в России таких групп государственных служащих как «военные гражданские чиновники» и «гражданские военные чиновники» (название, конечно, условное). Их характеристика приводится в работе Л.Е. Шепелева: «С начала XIX в. получило развитие явление, начало которому... относится еще к XVIII столетию.

Явление — это возрастание числа гражданских чиновников на службе в военном и военно-морском ведомствах и даже собственно в армии и на флоте, официально называвшихся военными чиновниками или классными чинами военного ведомства. Во многих случаях они назначались на должности высоких классов, вплоть до IV и III. ... Совсем новым было, так сказать, противоположное явление — образование военных корпусов (корпус инженеров путей сообщения, корпус горных инженеров, корпус лесничих и межевой корпус — В.З.) в некоторых гражданских ведомствах и, следовательно, появление на службе в этих ведомствах довольно большого числа военных офицеров. По их статусу они ничем не отличались от офицеров военного ведомства, но по образованию и роду занятий были, в сущности, гражданскими чиновниками, преимущественно специалистами-инженерами» [9, с. 164].

Подводя итог всему сказанному, можно констатировать, что государственный аппарат дореволюционной России характеризуется сложностью и неоднородностью состава. На сегодняшний день достоверная

статистика известна только по отдельным категориям гражданских служащих, но отсутствуют данные об общей численности государственного аппарата по стране в целом. Особенно слабо изучен местный уровень управления и низшее звено государственных служащих. Подсчет их численности можно проводить только на основе материалов местных архивов, так как сведения о них централизованно, как правило, не собирались и, в лучшем случае, откладывались на местах. При этом предстоит проделать огромный объем работы, тем более, что часть фондов местных архивов в западных районах страны утрачена в ходе войн. При указании численности государственных служащих необходимо оговаривать методику подсчета, по возможности более четко определять понятия, использованные для характеристики той или иной группы работников государственного аппарата. Особенно важным представляется решение вопроса о разграничении управления и самоуправления применительно к низовым звеньям местного управления — городам и частям города, уездам, округам, сельским поселениям.

Библиографический список

1. Кириллов, И.К. Цветущее состояние всероссийского государства / И.К. Кириллов. — М., 1977.
2. Акишин, М.О. Российский абсолютизм и управление Сибири XVIII в. / М.О. Акишин. — М. ; Новосибирск, 2003.
3. Ананьев, А.А. Воеводское управление Сибири в XVIII в. / А.А. Ананьев. — Новосибирск, 2005.
4. Ерошкин, Н.П. Крепостническое самодержавие и его политические институты (первая половина XIX в.) / Н.П. Ерошкин. — М., 1981.
5. Вершинин, Е.В. Воеводское управление в Сибири (XVII в.) / Е.В. Вершинин. — Екатеринбург, 1998.
6. Зайончковский, П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. / П.А. Зайончковский. — М., 1978.
7. Коржихина, Т.П. История российской государственности / Т.П. Коржихина, А.С. Сенин. — М., 1995.
8. Троицкий, С.М. Русский абсолютизм и дворянство. Формирование бюрократии / С.М. Троицкий. — М., 1974.
9. Шепелев, Л.Е. Чиновный мир России: XVIII — начало XX в. / Л.Е. Шепелев. — СПб., 1999.
10. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2. — СПб., 1830–1881.
11. Свод законов Российской империи. — СПб., 1876.
12. Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем Сенате. — СПб., 1896.
13. Российский государственный исторический архив (РГИА). — Ф. 1200. — Оп. 1 (т. XVI). — Д. 14, т. II.
14. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1. — СПб., 1830.
15. РГИА. — Ф. 1200. — Оп. 1 (т. XVI). — Д. 1, ч. 2.
16. Учреждения орденов и других знаков отличия // Свод законов Российской империи. — СПб., 1892.
17. РГИА. — Ф. 560. — Оп. 22. — Д. 131.
18. Зубов, В.Е. Административный аппарат Западной Сибири конца XVIII — первой половины XIX в. : автореф. дис. ... канд. ист. наук / В.Е. Зубов. — Новосибирск, 1997.
19. Устав о службе по определению от правительства // Свод законов Российской империи. — СПб., 1832. — Т. III.