

## Dzieje biurokracji tom IV

Walerij Leonidowicz Stiepanow  
(Rosyjska Akademia Nauk,  
Instytut Ekonomiki)

### **Przedrewolucyjna biurokracja rosyjska - zasadnicze etapy i tendencje rozwoju (XVII – początek XX wieku)**

Biurokratyzacja aparatu państwowego w Rosji, jak i w innych krajach Europy, była związana z przejściem od monarchii stanowo-przedstawicielskiej do absolutystycznej i charakteryzowała się dwoma powiązаныmi ze sobą procesami: 1) powołaniem systemu zarządzania ze złożoną strukturą podległości organów, wyraźnym rozdzieleniem ich funkcji, jednoosobowym trybem podejmowania decyzji przy jednoczesnym kolegiальnym trybie ich przygotowania; 2) pojawieniem się warstwy urzędniczej, podległej tylko „władzy najwyższej” i w pełni zależnej od niej pod względem służbowym i materialnym. Aparat państwowy kraju ewoluował od organów, obsługujących „gospodarstwo” wielkksiążęce, przez system przykazowy<sup>1</sup> do rozbudowanej sieci działów administracji w systemie kolegiów a potem ministerialnym; biurokracja z wąskiej grupy służących (*djaków*<sup>2</sup>) w XIV-XV wieku, zatrudnionych w różnorodnych organach zarządu przy dworach wielkich książąt i wielkiej arystokracji ziemskiej, do pocz. XX stulecia przekształciła się w uprzywilejowaną kastę urzędniczą, obdarzoną pełnią funkcji administracyjnych. W procesie formowania rosyjskiej biurokracji należy więc wyodrębnić kilka etapów:

#### **1. Połowa XVI – XVII wieku – służąca (*służiłaja*) biurokracja**

System zarządu państwem, kształtujący się od końca XV w., osiągnął swój pełny rozwój w drugiej połowie XVII w. Duma bojarska była wyższym organem władzy przy carze, posiadała funkcje (prawno-) doradcze, wykonawcze i sądowe, będąc pierwszą instancją w sprawach politycznych, przestępstwach służbowych i sporach o

---

<sup>1</sup> Przyказы (ros. *приказы*) – umowna nazwa rosyjskich urzędów centralnych z XV-XVIII wieku kierujących poszczególnymi resortami lub wydziałami, według różnorodnych kryteriów, grupami spraw, ściśle podporządkowanych carowi. Dzieliły się na podejmujących decyzje sędziów i na kancelarię kierowaną przez djaka, w której pracowało kilkudziesięciu poddajacych. Apogeum rozwoju i działalności przypada na XVI i XVII w. Zostały zlikwidowane przez Piotra I. W rzeczywistości często nosiły inne nazwy jak: pałata, izba, dwor, triet', czetwier' [przyp. red.].

<sup>2</sup> Djak – wyższy pracownik kancelaryjny w Państwie Moskiewskim [przyp. red.].

*miestnicestwo*<sup>3</sup>. Celem rozstrzygania spraw nadzwyczajnych i specjalnych okresowo powoływano komisje tymczasowe, które składały się z członków Dumy pod przewodnictwem bojarów starszych rangą. Za panowania Aleksieja Michajłowicza Duma z arystokratycznej rady ostatecznie przekształciła się w instytucję biurokratyczną.

Władzę centralną stanowiły organy władzy wykonawczej i administracyjnej – przykazy (ogólnopaństwowe, dworskie, patriarsze), pełniące funkcje organów zarówno stołecznych, jak i terenowych. W drugiej połowie stulecia rozprzestrzeniła się praktyka powoływania w powiatach komisji tymczasowych. Były one filiami przykazów i kierowano nimi bezpośrednio z centrum. Przykazy działały pod ścisłą kontrolą cara i Dumy bojarskiej. Sędziami (naczelnikami, *gławami*) przykazów byli, z reguły, członkowie Dumy, co zapewniało łączność między wyższymi i centralnymi organami aparatu państwa. Specyfiką przykazów był brak wyraźnego rozgraniczenia kompetencji między nimi, rozdziału władz administracyjnych i sądowych, a przy tym każdy resort miał prawo pobierania podatków.

Władza administracyjna w powiatach była skoncentrowana w rękach wojewodów, stojących na czele izb przykazowych. Do większych miast delegowano członków Dumy bojarskiej, do pozostałych – dworzan średnich i niższych rang. Pod względem sprawozdawczości podlegali oni przykazom, ale posiadali znaczną dozę samodzielności. Wojewodów przysyłano z Moskwy razem z delegowanymi ze stołecznych przykazów doświadczonymi djakami i podjaczymi. Dlatego też nie występowały rażące różnice w poziomie przygotowania służących w centralnych i terenowych organach. W powiatach obowiązywała zasada rotacji kadr. Wojewodowie byli mianowani na okres od roku do trzech, co pozwalało kontrolować ich działalność, ponieważ nowy naczelnik miejscowej administracji, przejmując sprawy, występował w roli rewizora i donosił do Moskwy o wszelkich zauważonych uchybieniach. Ponadto, wojewodowie nie byli materialnie związani z podległymi im powiatami – zakazane było posiadanie na ich terenie ziemi i chłopów. Oprócz izb przykazowych zarząd terenowy składał się z organów „*mirskich*” – izb *gubnych*<sup>4</sup>, ziemskich, celnych. Bez względu na ich wybieralny charakter, pełniły one rolę niższego szczebla administracji powiatowej<sup>5</sup>.

Ludzi zatrudnionych w urzędach państwowych, dzielona na dwie grupy. Pierwszą stanowili przedstawiciele znaczących rodów (członkowie Dumy Bojarskiej, sędziowie przykazów, namiestnicy obwodów, wojewodowie dużych miast, dyplomaci), którzy należeli do elity społecznej. Dla nich udział w służbie cywilnej bardziej był prawem, niż obowiązkiem. Przy nominacji na wyższe stanowiska władze kierowały się stanowym kryterium znaczenia rodu, a nie biurokratycznym kryterium wysługi lat. Drugą grupę (właściwej biurokracji) stanowili tzw. ludzie przykazowi, wykonu-

<sup>3</sup> Miestnicestwo (ros. *местничество*) – porządek rozdziału stanowisk w Państwie Moskiewskim uwzględniający pochodzenie i stanowiska zajmowane przez przodków kandydatów [przyp. red.].

<sup>4</sup> Gubne izby - zajmowały się sprawami kryminalnymi na terenie okręgów zwanych *gubami*, początkowo obejmującymi jedno miasto lub włość [przyp. red.].

<sup>5</sup> В.О. Ключевский, *Боярская Дума древней Руси*, Петроград 1919; Н.В. Устюгов, *Эволюция приказного строя русского государства в XVII в.*, [w] *Абсолютизм в России (XVII – XVIII вв.)*, Moskwa 1964, s. 134–168; К.В. Петров, *Приказная система управления в России в конце XV – XVII вв.: формирование, эволюция и нормативно-правовое обеспечение деятельности*, Moskwa - Sankt Petersburg 2005; Д.В. Лисейцев, *Приказная система Московского государства в эпоху Смуты*, Moskwa 2009.

jący prace w kancelariach kancelaryjne. Ta grupa stanowiła trzystopniową piramidę (djaki dumskie – djaki – podjaczije). Dumnyje djaki (czwarta ranga Dumy Bojarskiej) wchodzili w skład elity rządzącej, brali udział w przygotowaniu praw i opracowywaniu kierunków polityki wewnętrznej i zagranicznej. Średnia i niższa warstwa djaków przykazowych oraz stołeczni podjaczije byli jedynie posłusznymi wykonawcami rozporządzeń „władzy zwierzchniej”.

Organizacja służby państwowej gwarantowała dostatecznie wysoki poziom profesjonalizmu kadr aparatu przykazowego. Osiągano to poprzez stopniowe wspinanie się urzędników po szczeblach kariery, która zaczynała się od niższych stopni i przy sprzyjających okolicznościach mogła zakończyć się na samym szczycie (stanowisku djaka dumskiego). Nie była przeszkodą prawną, żeby służba przykazowa osiągała nawet wyższe rangi (dumskiego dworzanina, okolniczego<sup>6</sup>, bojara). Kariera zależała nie od koligacji, a od sposobności, wykształcenia i stażu służbowego. Dlatego na wszystkich poziomach administracji funkcjonowali doświadczeni urzędnicy, którzy opanowali tajniki swojej pracy. Bez względu na to, że krąg zadań, powierzonych prowadzeniu tzw. ludzi przykazowych, był ograniczony do prowadzenia spraw, rozstrzyganie spraw bieżących nierzadko zależało od nich w nie mniejszym stopniu, niż od sędziów i wojewodów. Pod względem kompetentności rosyjska administracja nie ustępowała europejskiej biurokracji, chociaż na Zachodzie służba państwowa miała specjalne wykształcenie. W Państwie Moskiewskim, w odróżnieniu od krajów Zachodniej Europy, nie występowała praktyka sprzedaży stanowisk, co sprzyjało wzrostowi profesjonalnego przygotowania urzędników.

Władze starały się trzymać pod kontrolą proces formowania się składu biurokracji i postawiło przed sobą cel przekształcenia służby przykazowej w dziedziczną. Ukaz z 1640 r. zakazał centralnym i terenowym urzędem przyjmować do pracy dzieci osób ze stanu duchownego, kupców i ludzi ze stanów podatkowych. Później te ograniczenia rozciągnięto także na wychodźców z niższych kategorii służby (dzieci kozaków, strzelców, puszkarzy, stróżów skarbowych i in.). W efekcie prawo do wstępowania do grupy podjaczich zachowali tylko ci, którzy „do służby i podatków nie zapisani”. Taka polityka była prowadzona ze względu na to, że przyjmowanie do urzędów państwowych przedstawicieli stanów, zobowiązanych zapełniać budżet (chłopów i posadzkich<sup>7</sup>) i pełni obowiązkowo służbę (ludzie służbowi *szużytyje* szlacheckiego i nieszlacheckiego pochodzenia), przyniesie szkodę skarbowi i naruszy równowagę między różnymi grupami społecznymi ludności.

Jednak środki władz stosowane przy regulacji składu służących nie dawały oczekiwanych rezultatów. Instytucje państwowe stale wykazywały niedostatek wykwalifikowanych kadr. Dziedziczni ludzie przykazowi nie mogli w pełni zaspokoić potrzeb rosnącego aparatu administracyjnego. Ponadto, służba przykazowa była uchodząca za los „nisko urodzonych”, a szlachta w ogóle uważała ją za „porutę” na

<sup>6</sup> Okolniczy (ros. *око́льничий*) – tytuł i urząd dworski w Państwie Moskiewskim, od poł. XVI wieku drugi tytuł w Dumie Bojarskiej, zaraz po bojarzynie; stali na czele przykazów, pułków, misji dyplomatycznych.

<sup>7</sup> Posadzcy ludzie, posadskije (ros. *посадские люди*) – stan w skład którego wchodzili kupcy i rzemieślnicy w ruskich miastach i osiedlach miejskich (posad, slobod), byli zobowiązani do uiszczania podatków pieniężnych, naturalnych i w robociznie – tjašlo [przyj. red.].

swoim stanowym honorze. Wielu ludzi przykazowych, chcąc podnieść swój status społeczny, przechodziło do bardziej prestiżowych działów służby. Stały odpływ doświadczonych podjazcych z instytucji państwowych zmusił władze, wbrew obowiązującym ograniczeniom, uzupełniać deficyt, kierując się jedynie kryterium profesjonalizmu. Dlatego też sfery biurokratyczne nie mogły się stać szlacheckimi czy dziedzicznie przykazowymi. W kształtowaniu sfery urzędniczej w różnym stopniu brali udział wszystkie warstwy ludności.

System wynagradzania za służbę przewidywał kormlenija<sup>8</sup> dla miejscowych wyższych urzędników i zapłatę dla ludzi przykazowych. Jednak wypłaty pieniężne nie zabezpieczały utrzymania służących. Braki kompensowały czasem dodatkowe wypłaty ze skarbu lub środków własnych przykazów, nierzadko przewyższające podstawowy wymiar: święteczne pieniądze, które wydawane były na święta kościelne lub w związku z ważnymi wydarzeniami w rodzinie carskiej \*5 -10 razy na rok); tzw. „daczi w prikaz” na zakup papieru, świec i innych koniecznych towarów; wynagrodzenie w naturze (zboże, sól, sukno). Jako część stanu służącego, przykazowi ludzie mieli prawo na otrzymywanie nadziałów ziemi, ale w rzeczywistości nie każdy djak, a tym bardziej podjak posiadał ziemię. Do końca XVII w., bez względu na wzrost wynagrodzenia ze skarbu, materialne położenie zasadniczej masy służących znacznie się pogorszyło. Wiązało się to zarówno ze zwiększeniem ich ogólnej liczby, jak i ze wzrostem cen towarów. W zależności od wymiaru wynagrodzenia skarbowego powiększyła się polaryzacja wyższych i niższych grup służących w urzędach.

Niedostatek środków ludzie przykazowi kompensowali „kormlenijem ot dieł” na rachunek posiadckiej i powiatowej ludności. Takie dochody nawet kilka razy przewyższały wynagrodzenie w gotówce. Oficjalnie uznawano za legalne pieniężne i naturalne daniny dla osób służbowych przed rozpoczęciem sprawy („poczesti”) i po jej zakończeniu („pominki”), jednakże ścigano „posuły” (zasadnicze łapówki), które wiązały się z naruszeniem prawa i dlatego były oceniane jako zdzierstwo. Szczególny rozmach „mzdoinstwo<sup>9</sup>” przybrało w powiatach, gdzie wojewodowie zachowywali się jak prawdziwi despoty, ograbiali skarb i ludność. Karanie ludzi przykazowych za „lichoinstwo<sup>10</sup>” i złodziejstwo przewidywało *Soboornoje utożenie* z 1649 r., jednak władze nie posiadały koniecznych środków i możliwości, aby kontrolować sytuację w terenie i w odpowiednim czasie przeciwdziałać nadużyciom i malwersacjom.

Rozwój systemu przykazowego sprzyjał zamieraniu ustroju ziemskiego i formowaniu się w końcu XVII w. przesłanek do powstania aparatu władzy państwa absolutnego. O biurokratycznym charakterze przykazowej administracji świadczyły złożona hierarchia organów różnych poziomów, specjalizacja ich struktur wewnętrznych i zewnętrznych wykonawców, funkcjonowanie ogólnych zasad prowadzenia spraw i przemian kadrowych, wyodrębnienie ludzi przykazowych w odrębną grupę stanową,

---

<sup>8</sup> Kormlenie (ros. *кормление*) – rodzaj uposażenia urzędników władcy polegającego na utrzymaniu kosztem miejscowej ludności w czasie służby na danym terenie [przy. red.].

<sup>9</sup> Mzdoinstwo – przyjmowanie korzyści za czynność służbową nawet bez jakiegokolwiek naruszenia swoich obowiązków [przy. red.].

<sup>10</sup> Lichoimstwo – przyjmowanie korzyści za czynność lub zaniechanie sprzeczne z obowiązkiem służbowym [przy. red.].

uwolnioną od podatków i świadczeń, unifikacja formularzy dokumentów. Rozbudowana sieć przykaszów była przystosowana do historyczno-geograficznych warunków Rosji, do funkcjonowania na jej ogromnym i słabo zaludnionym obszarze i w ten sposób gwarantowała polityczną jedność państwa.

Proces biurokratyzacji charakteryzował się szybkim wzrostem liczby służących. Jeśli w 1646 r. ich było 1640 osób, to w 1698 r. – 4680 (ze szlachty pochodziło 14%, z ludzi przykaszowych – 49%, z duchowieństwa – 30%, z kupiectwa – 7%). Urzędnicy jako grupa społeczna posiadała swoją specyfikę. Przykaszowi ludzie stanowili jedynie niższą warstwę administracji. W tym okresie jeszcze nie było rozgraniczenia na wojskową i cywilną służbę, dlatego formująca się klasa biurokratyczna była nierozzerwalnie związana ze stanem służącym (*slużyłym*) w całości. Jednocześnie równolegle z hierarchią służbową pojawiła się autonomiczna hierarchia rang przykaszowych. Do końca XVII w. zaszło wyodrębnienie grupy społecznej, z której rekrutowała się kadra przykaszowych ludzi, umocniła się zasada dziedziczenia stanowisk administracyjnych, uformował się typ urzędnika-profesjonalisty, posiadającego wysoki poziom kompetentności.<sup>11</sup>

## 2. Od początku do lat 60-ch XVIII w. – biurokracja szlachecka

W pierwszej połowie XVIII w. scentralizowane Państwo Moskiewskie przekształciło się w absolutystyczne Imperium Rosyjskie. Jeszcze do panowania Piotra I zaczęły być zauważalne oznaki upadku administracji przykaszowej – ukrócenie kompetencji Dumy Bojarskiej, zwiększenie roli sędziów przykaszów, wzrost skali nadużyć wśród wyższej administracji. Jednak poprzedni system można było reformować jedynie na racjonalnych zasadach. Dlatego w ekstremalnych warunkach wojny północnej car przyjął kurs na jego likwidację i powołanie nowych struktur aparatu władzy. Za wzór przyjęto ustrój państwowy Szwecji, który wtedy uznawano za jeden z lepszych w Europie. W pierwszej ćwierci XVIII w. zostały utworzone Senat (1711 r.), Synod (1721 r.), kolegia (1718-1720), nowe organy władzy na gubernialnym, prowincjonalnym i powiatowym szczeblu (1719 r.). Kolegia odróżniały się od przykaszów jednoczesnym rozpatrywaniem i rozstrzygnięciem spraw, wyraźniej zarysowanymi kompetencjami, jednorodnością struktury organizacyjnej i zasad prowadzenia spraw. Jednym z następstw przekształceń administracyjnych było znaczne zwiększenie liczby organów państwa: z 357 (1698 r.) do 700 (1726 r.). Innowacje Piotra I zostały poddane częściowej korekcie przez jego następców w l. 1726-1730. Sformowany system zarządzania działał bez istotniejszych zmian do wprowadzenia etatów w 1763 r.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> С.К., *Приказные дьяки XVII в.*, „Исторические записки” t. 1, Moskwa 1937, s. 220-239; tenże, *Приказные судьи XVII в.*, Moskwa - Leningrad 1946; Н.Ф. Демидова, *Бюрократизация государственного аппарата абсолютизма в XVII – XVIII вв.*, [w] *Абсолютизм в России (XVII – XVIII вв.)*, Moskwa 1964, s. 206-221; таж, *Служилая бюрократия в России XVII в. и ее роль в формировании абсолютизма*, Moskwa 1987; С.Б. Веселовский, *Дьяки и подьячие XV – XVII вв.*, Moskwa 1975; П.В. Седов, *Подношения в московских приказах XVII века*, „Отечественная история” 1996. № 1, s. 139-150; Б.Н. Миронов, *Социальная история России*, t. 2., Sankt Petersburg 1999, s. 200; Л.Ф. Писарькова, *Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века: эволюция бюрократической системы*, Moskwa 2007, s. 27-84.

<sup>12</sup> М.М. Богословский, *Областная реформа Петра Великого: провинция 1719-27 гг.*, Moskwa 1902; Ю.В. Готье, *История областного управления в России от Петра I до Екатерины II*, t. 1, Moskwa 1913; t. 2., Moskwa - Leningrad 1941; Л.А. Стещенко, К.А. Софроненко, *Государственный строй в России в первой четверти*

Car-reformator wstąpił na drogę organizacji autonomicznej, i niezależnej od wojskowej, służby cywilnej. Jej utworzenie było silnie reglamentowane: zamiast indywidualnych statutów podstawą działalności administracji stały się ogólnopaństwowe prawa. Do tekstu przysięgi urzędników wprowadzono punkt, zobowiązujący ich do działania tylko na podstawie instrukcji, ukazów i reglamentów. *Generalny reglament* z 1720 r. zawierał reguły funkcjonowania aparatu państwowego jako organizacji biurokratycznej: wprowadzał hierarchiczną podległość niższych organów wyższym, określał specjalizację i obowiązki wszystkich urzędników, ustanawiał korespondencję urzędową jako bezosobową formę kontaktów różnych instancji.

Piotr I dążył do wykreowania nowej biurokracji, sformowania stanu urzędniczego ze szlachty i zamknięcia dostępu do wyższych warstw administracji wychodząc z stanów nieuprzywilejowanych. *Tabela o rangach* z 1722 r. podzieliła wszystkich na służbie państwowej na trzy kategorie: wyższą (I-IV klasa), średnią (V-VIII klasa) i niższą (IX-XIV klasa), wprowadzono też kategorię służby kancelaryjnej, pozbawioną rang klasowych. Od XIV klasy osobom z „niebłagorodnym” pochodzeniem darowano szlachectwo osobiste, od VIII klasy – dziedziczne. Dla stanu szlacheckiego służba cywilna była tak samo obowiązująca, jak i wojskowa. U podstaw zasad awansowania w rangach położono wysługę lat. Do przygotowywania urzędników przy kolegiach i in. instytucjach wprowadzono stanowisko junkiera kolegiального (*kollegij-junkiera*), która odpowiadała XIV klasie. Młodzież szlachecka powinna zaczynać służbę cywilną od niższych stopni, ale nie od poniżającego dla szlachty tytułu „podjacego”, tylko od rangi klasowej. Sam termin „djak” jeszcze w 1717 r. został zniesiony, a naczelnik kancelarii zaczął się tytułować *sekretarzem*. Junkrzy kolegialni stanowili podstawowe źródło kształtowania kadr biurokracji – głównie stanowiska sekretarzy różnego szczebla.

Służba kancelaryjna, nie włączona do Tabeli o rangach, rekrutowała się głównie z raznoczyńców. Formalnie na ich drodze do rang klasowych, i związanego z nimi tytułu szlacheckiego, nie było przeszkód prawnych. Jednak przy efektywnie działającym systemie przygotowywania urzędników na stanowiskach junkrów kolegialnych, taki awans był raczej wyjątkiem niż regułą. W ten sposób została naruszona charakterystyczna dla XVII w. przechodność między niższymi i wyższymi stanowiskami, a powstały dwie odizolowane drogi służbowe – klasowa dla szlachty i kancelaryjna dla raznoczyńców. W stosunku do innych warstw społecznych władze starały się trzymać kursu, wyznaczonemu jeszcze przez ukaz z 1640 r. – dzieciom ze stanu duchownego i kupiectwa zakazywało się wstępować do służby cywilnej.

W rezultacie wprowadzenia Tabeli o rangach klasa rządząca otrzymała jednolitą strukturę; ustanowiono nowe reguły mobilności społecznej (*miestnicestwo* jako zasada wynoszenia do zaszczytów ostatecznie ustąpiła miejsca kompetentności służbowej); wzrosła zależność szlachty od władzy państwowej (ponieważ kariera i pełnienie obowiązków służbowych za wynagrodzenie wykluczało lub bardzo ograniczało inne

---

XVIII в., Москва 1983; Е.В. Анисимов, *Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого в первой четверти XVIII в.*, Санкт Петербург 1997; М.В. Бабич, *Государственные учреждения XVIII в.: комиссия петровского времени*, Москва 2003.

źródła dochodów); zmieniała się organizacja szlachectwa, które od teraz urządzone było nie zgodnie z wewnątrzstanowymi podziałami, ale z rangą urzędniczą i przynależnością służbową – przynależnością do wojskowej, cywilnej lub dworskiej hierarchii. Wszystkie te cechy nowego porządku społecznego sprzyjały biurokratyzacji aparatu państwowego, koncentracji władzy w rękach elity rządzącej i samego imperatora.

Powołane przez Piotra I nowe instytucje w centrum i w terenie wymagały znacznego zwiększenia liczby urzędników. Od początku jego panowania elita rządząca zaczęła się kształtować na zupełnie innych zasadach, co doprowadziło do wyraźnej zmiany jej składu, różnorodności pod względem stanowym i wykształcenia. W Senacie, na czele kolegiów i guberni znajdowali się zarówno przedstawiciele utytułowanych rodów, jak i ludzie nieznacznego pochodzenia, wchodzący do bliskiego otoczenia cara i cieszący się jego specjalnym zaufaniem. Kadry centralnej i terenowej administracji w znacznej mierze kompletowano z przedstawicieli szlachty urzędniczej (*szużiłoj*), zwolnionej ze służby wojskowej. Do połowy XVIII w. byli wojskowi stanowili 35% urzędników. Ich przewaga na stanowiskach cywilnych wyższego i niższego szczebla zachowała się do końca stulecia. W ten sposób biurokracja formowała się z osób, które nie miały doświadczenia praktycznego i nie znały niuansów prowadzenia spraw państwowych. Pozostawali oni w silnej zależności od działania ich kancelarii, rola których stale wzrastała.

Źródłem kompletowania służby kancelaryjnej byli w pierwszej kolejności ludzie przykazowi i ich potomkowie. Praca kancelaryjna była dla nich dziedzicznym obowiązkiem, od którego nie mogli się uchylać. Ukaz z 1755 r. zakazywał przyjmowania ich do jakiegokolwiek innej służby. Władze starały się pogłębić różnice między kancelarystami i urzędnikami - szlachtą. W 1754 r. służbie kancelaryjnej zakazano posiadania majątków ziemskich, a w 1758 r. – kupowania chłopów. Jednocześnie władze podtrzymywały uprzywilejowany status tej grupy, oddzielając ją od mass ludności podatkowej. W 1737 r. zezwolono na przyjmowanie na służbę dzieci duchowieństwa, ale ukazami z 1738, 1744 i 1745 r. zabroniono dzieciom kupców, wolnych chłopów (*czarnososznyje*) i innym osobom ze stanów podatkowych. Jednak, bez względu na wszelkie ograniczenia, przenikanie do grupy kancelarystów przedstawicieli innych stanów nie ustało. Tym niemniej, do połowy XVIII w. służba kancelaryjna stanowiła stabilną grupę społeczną, dostatecznie wyraźnie odgradzoną od innych podatkowych i niepodatkowych kategorii ludności.

Piotrowi I nie udało się także przewyciężyć uprzedzenia szlachty do służby cywilnej. Oni z wielką niechęcią oddawali swoje dzieci na służbę w charakterze junków kolegialnych. Aby zapełnić te wakaty, władze czasem stosowały skrajne środki i przeprowadzało przymusowe nabory. Dlatego w 1724 r. wydano ukaz, potwierdzający prawo o szlacheckim charakterze stanowiska sekretarza, ale jednocześnie pozwolił Senatowi wprowadzać na stanowiska sekretarzy najbardziej kompetentnych służących kancelaryjnych, którzy tym samym wchodzili do stanu pierwszego. Było to ustępstwo wobec nieszlacheckich warstw biurokracji celem nagrodzenia najbardziej doświadczonych i zasłużonych jej przedstawicieli. W konsekwencji ukazem z 1740 r. zalecano na przyszłość przyjmować szlachciców do nauki prowadzenia spraw przykazowych tylko na ich życzenie, a nie pod przymusem. Do połowy XVIII w. przyjmo-

wanie kancelarystów do służby sekretarskiej stało się powszechną praktyką i z nagrody przekształciło się w regularny etap służby.

Władze stale starały się podwyższyć poziom wykształcenia urzędników. W 1714 r. wyszedł ukaz o obowiązku nauki dzieci podjacych, djaków i szlachty w rangach przykazowych, zabraniający im ożenku bez świadectwa o ukończeniu szkoły. W 1721 r. utworzono dla nich specjalne instytucje oświatowe, w których uczyli arytmetyki, geometrii i prowadzenia korespondencji. Obowiązek nauki rozciągał się także na młodzież szlachecką. Przywileje w karierze urzędniczej poza absolwentami szkół dla junkrów kolegialnych przysługiwały osobom, które ukończyły uczelnie wojskowe i cywilne (zagraniczne uniwersytety, gimnazjum przy akademii nauk, korpus kadetów, akademię morską i in.), co gwarantowało im szybkie awanse.

Jednak większość służących w aparacie państwowym w połowie XVIII w. nie miała specjalistycznego przygotowania zawodowego. W 1755 r. urzędników z wyższym wykształceniem było jedynie 1,1%, ze średnim – 19,3%, z podstawowym i domowym – 80,6%. W warunkach skrajnie niskiego stopnia piśmienności ludności było bardzo trudno zapelnąć kadry liczne kancelarie różnorodnych instytucji. Dlatego władze zmuszone były, z jednej strony włączać przykazowych do służby cywilnej, a z drugiej – dopuszczać do kasty kancelarystów wciąż nowe warstwy ludności, włącznie z ludźmi ze stanów podatkowych. Dla tych ostatnich służba była szczególnie pociągająca, jako że uwalniała od płacenia podatków i służby wojskowej, a w sprzyjających okolicznościach dawała możliwość wejścia do stanu szlacheckiego.

W 1755 liczba osób, zatrudnionych w administracji, osiągnęła 12 tys. (wśród nich 38% urzędników klasowych i 62% kancelarystów). Władzom, bez względu na wszelkie starania, nie udało się sformować „czysto-” szlacheckiej biurokracji. W tym czasie udział szlachty w aparacie państwowym stanowił 22%, resztę stanowiły stany nieuprzywilejowane. Urzędnicy pochodzący ze szlachty dziedzicznej zajmowali z reguły nieliczne wyższe (I-IV klasa) i średnie (V-VIII klasa) stanowiska, gdzie stanowili odpowiednio 88% i 77%; wśród urzędników IX-XIV klasy szlachty było 34%, wśród służby kancelaryjnej – 4%.

Za Piotra I zaszły istotne zmiany w systemie opłacania osób na służbie cywilnej. W 1714 r. zniesiono nadziały ziemi (*pomiestnyje oktady*) dla wszystkich ludzi na służbie, a w następnym roku ogłoszono wprowadzenie wypłat pieniężnych, jako jedyne go wynagrodzenia, wielkość którego określało prawo i nie zależała od woli zwierzchnika. W rezultacie wzrosła bezpośrednia zależność urzędników od „władzy zwierzchniej”, a także znikło powiązanie służby z władaniem ziemią. Jednak deklarowana przez władze zasada zapłaty pieniężnej za pracę stale była naruszana. Z powodu braku środków regularna wypłata wynagrodzenia była niemożliwa. W warunkach wojennych wielu urzędników, w odróżnieniu od oficerów, nie otrzymywało pieniędzy całymi latami, niektórzy z nich uznali więc sami, co znaczy wynagrodzenie ze skarbu. Sytuację urzędników pogarszała inflacja, ponieważ za Piotra I rubel stracił na wartości dwukrotnie. Ponadto władze nierzadko nakładały na nich daniny na potrzeby wojenne.

To zmuszało urzędników do szukania dodatkowych źródeł dochodów. W czasie panowania cara-reformatora „lichaimstwo” osiągnęło niespotykane wcześniej rozmiary. Rozwojowi korupcji sprzyjało osłabienie „poczucia prawa” w społeczeństwie



i jawny upadek moralności urzędników. Przy czym nadużycia urzędników kancelaryjnych, często nie posiadających innych środków do życia, były znikome w porównaniu z tymi, na które pozwalali sobie przedstawiciele władz wyższych. Rozmach przestępstw urzędniczych był wprost proporcjonalny do statusu dygnitarza. Władze starały się walczyć z tą „zakorzenioną chorobą”. Ukazami z 1714, 1715 i 1720 r. okradanie skarbu (*kaznokradstwo*) zostało zakwalifikowane do przestępstw państwowych. Wszystkie dochody urzędników, poza wynagrodzeniem, uznano za bezprawne, dla winnych przewidywano surowe kary, ze śmiercią włącznie. Niemało urzędników zapłaciło za swoje „grzechy” karierą, majątkiem i życiem. Jednak powstrzymanie nawały nadużyć tylko przy pomocy surowych środków było niemożliwe.

W pierwszej połowie XVIII w. stan rosyjskich urzędników przeszedł istotne ewolucyjne zmiany. Wyższe i średnie warstwy administracji cywilnej, składające się z przedstawicieli szlachty, zaczynają formować się w grupę biurokracji. Niższa warstwa, zachowując swoje uprzywilejowane położenie w porównaniu z ludnością podatkową, na gruncie prawa oddziela się od stanu pierwszego. Jednocześnie służba cywilna jeszcze zachowuje swój charakter stanowy z powodu obowiązkowości dla szlachty i ścisłego związku ze służbą wojskową.

Przekształcenia Piotr I pod wieloma względami nie odpowiadały poziomowi rozwoju społeczeństwa, ekonomicznym możliwościom kraju, tradycjom rosyjskiej państwowości. Reformatorom udało się osiągnąć jedynie zewnętrzne podobieństwo nowych organów administracyjnych z europejskimi wzorcami. Wraz z wprowadzeniem systemu kolegiów korespondencja służbowa, podobnie jak w Szwecji, stała się podstawowym sposobem wzajemnego oddziaływania organów centralnych i terenowych. Jednak przy ogromnych odległościach, złych drogach, złożonym systemie prowadzenia spraw i stałym braku służby kancelaryjnej taki sposób zarządzania wyróżniał się niską efektywnością. Ponadto, nieprzygotowanie zasadniczej masy ludności do radykalnych reform było potęgowane przez niechętny stosunek samej biurokracji do realizacji nowego kursu władz. Wzrost wymagań wobec urzędników, komplikacja funkcji administracyjnych oraz wyraźny wzrost korespondencji pod wieloma względami pozbawiły urzędników bodźców do oszczędności i sumiennej służby. Włożywszy na biurokratów ciężkie i nieograniczone obowiązki, car pozbawił ich gwarantowanych nadziałów ziemi i nie zapewnił w zamian stabilnego systemu wynagrodzeń a jednocześnie wyjął spod prawa wszelkie formy materialnego wynagrodzenia na koszt ludności. Pasywny sprzeciw urzędników hamował proces reform i stępiał radykalizm planowanych nowych inicjatyw.

Za Piotra I pogłębiły się różnice w statusie centralnej i terenowej biurokracji. Wśród urzędników stołecznych urzędów nasiliła się tendencja do wewnętrznej polaryzacji, czemu sprzyjało wdrożenie w kolegiach zasady obsadzania stanowisk w korelacji z Tabelą o rangach, wyższa niż na prowincji wysokość wynagrodzenia i wnikliwsza kontrola ze strony odpowiednich organów. Inna sytuacja powstała w terenie. Odejście od poprzedniego systemu rotacji kadr, wprowadzenie bezterminowej służby władz gubernialnych, zakazanie ludności w 1700 r. zwracania się z petycjami bezpośrednio do cara doprowadziły do osłabienia nadzoru nad administracją. Miejskowa biurokracja integrowała się w stosunkowo zamknięte grupy społeczne, połączone rodzinnymi

i służbowo-patronalnymi więzami, słabą zależnością od materialnego zabezpieczenia państwowego, kryminalną działalnością w celu uzyskania bezprawnych dochodów i prawie zupełną bezkarnością za przestępstwa służbowe.<sup>13</sup>

### 3. Od lat 60-ch XVIII do początku XIX wieku – biurokracja urzędnicza

Rozkwit absolutyzmu za panowania Katarzyny II towarzyszył szeregowi kolejnych przekształceń administracyjnych. Wprowadzenie w 1763 r. nowych etatów nie wniosło zasadniczych zmian do organizacji aparatu państwowego. Jednocześnie prawo to zreformowało Senat, kolegia podzieliło na departamenty, zunifikowało strukturę terenowych organów władzy, co sprzyjało pogłębieniu specjalizacji organów i dalszej biurokratyzacji systemu zarządzania. Rezultatem reformy gubernialnej z 1775 r. było rozbitcie guberni przy jednoczesnej likwidacji prowincji, decentralizacja władzy administracyjnej, likwidacja większości kolegiów i przekazanie znacznej części funkcji władz centralnych na poziom gubernialny, powołanie systemu sądów lokalnych – zarówno ponadstanowych, jak i stanowych z wybieralnymi przewodniczącymi, wyrażenie zwiększenia liczby urzędów terenowych z 700 (1726 r.) do 3700 (1796 r.).<sup>14</sup>

W drugiej połowie XVIII w. władze wciąż doświadczały kłopotów z obsadzeniem licznych stanowisk służbowych. Zgodnie z etatami z 1763 r. urzędnicy cywilni zostali podzieleni na 4 kategorie: 1) urzędnicy; 2) służba kancelaryjna; 3) niższa służba (stróże, żołnierze, strażacy i in.); 4) specjaliści (lekarze, architekci, inżynierowie górnictwa i in.). Wzrost liczby urzędów doprowadził do stopniowego wzrostu liczebności biurokracji, przede wszystkim jej niższej warstwy. W 1796 r. ludzie zatrudnionych w pierwszych dwóch kategoriach było 21,3 tys. (74% klasowych urzędników, 26% kancelarystów). *Manifest o swobodzie szlachectwa* z 1762 r. zniósł obowiązek służby szlachty i stworzył podstawy pod nowy etap polityki państwa na niwie formowania składu biurokracji. Wielu wojskowych niezwłocznie skorzystało z darowanej wolności i zrezygnowało ze służby.

Jednak epoka absolutnej „swobody” pierwszego stanu trwała niedługo. Katarzyna II dążyła do umocnienia roli szlachty w strukturach władzy na gubernialnym i powiatowym poziomie. Celem powołania równoległej administracyjnej sieci szlacheckich korporacyjnych organizacji caryca wyszła na przeciw żądaniom stanu pierwszego nadaniu jemu samorządu. Zgodnie z ustawą o reformie gubernialnej z 1775 r. zmieniono porządek kompletowania etatów organów terenowych. Odtąd caryca mianowała

---

<sup>13</sup> Н.Ф. Демидова, *Бюрократизация государственного аппарата...*, s. 222–238; С.М. Троицкий, *Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в.: формирование бюрократии*, Moskwa 1974; А.Н. Медушевский, *Утверждение абсолютизма в России: сравнительное историческое исследование*, Moskwa 1994, s. 191–290; Л.Ф. Писарькова, *От Петра I до Николая I: политика правительства в области формирования бюрократии*, „Отечественная история” 1996, № 4, s. 29–34; таż, *Государственное управление России...*, s. 85–343; Д.О. Серов, *Строители империи: очерки государственной и криминальной деятельности сподвижников Петра I*, Nowosybirsk 1996; Б.Н. Миронов, dz. cyt., s. 164, 200, 206; Д.А. Редин, *Административные структуры и бюрократия Урала в эпоху петровских реформ*, Jekaterynburg 2007, s. 575, 586–587.

<sup>14</sup> В. Григорьев, *Реформа местного управления при Екатерине II (Учреждение о губерниях 7 ноября 1775 г.)*, Sankt Petersburg 1910; Ю.В. Готье, dz. cyt.; И. де Мадариага, *Россия в эпоху Екатерины Великой*, Moskwa 2002, s. 76–112, 439–463; Н.В. Серета, *Реформа управления Екатерины Второй: источниковедческое исследование*, Moskwa 2004.

tylko wyższych urzędników w guberni (namiestników, gubernatorów i wice-gubernatorów). Obsada pozostałych stanowisk zależała od woli lokalnego kierownictwa lub od szlacheckich wyborów stanowych. Przedstawiciele szlachty byli mianowani na różne sądowe i administracyjne stanowiska, zarówno na gubernialnym jak i powiatowym szczeblu (przewodniczącego zwierzchniego sądu ziemskiego, powiatowego marszałka szlachty, ziemskiego *isprawnika* i in.).

Tym samym szlachecki charakter miejscowej biurokratyzacji został umocniony powierzeniem szlachcie szeregu stanowisk wybieralnych. Przy szacowaniu głosów brano pod uwagę cenzus majątkowy kandydatów. Jeśli wcześniej klasa urzędnicza rekrutowała się kosztem dymisjonowanych oficerów, posiadających niewielkie majątki, to teraz sytuacja się zmieniła. Prawo udziału w wyborach przysługiwało tylko posiadaczom majątków, a na kandydować mogły jedynie osoby z rangą przynajmniej ober-oficerską i określonym dochodem rocznym. Zamykało to drogę do tych stanowisk kancelarystom, którzy wysłużyli szlachectwo osobiste. „Żałowannaja gramota dworjanstwu” z 1785 r. przekształciła prawo szlachty do zajmowania stanowisk wybieralnych w obowiązek. Tym sposobem szlachta w znacznym stopniu zachowała charakter stanu służącego (*służiłogo*).

W tym czasie władze rozstrzygając kwestie kadr kancelaryjnych było zmuszone przeorientować się na nieszlacheckie warstwy ludności i poszerzyć możliwości awansowania raznoczyńców. Po manifestie o swobodzie szlachty z 1762 r. od razu wydano ukaz o mianowaniu sekretarzy tylko z grona „prikaznosłużitielej”, co legalizowało powszechnie panującą praktykę. Ukaz z 1779 r. poszerzył krąg rekrutacji o osoby ze stanu duchownego i kupieckiego, oraz wyzwolonych chłopów. Celem tego posunięcia było utworzenie dostatecznie dużego kontyngentu kandydatów do obsady stanowisk państwowych i zabezpieczyć kancelarie od przenikania do nich osób stanów podatkowych. Jednak służby kancelaryjnej i tak wręcz katastroficznie brakowało, a prawne zakazy często nie były uwzględniane przez miejscowe władze. Ostatecznie, już za Pawła I, ukazem z 1798 r. dostęp do służby cywilnej otrzymały wszelkie warstwy społeczeństwa, poza chłopami pańszczyźnianymi.

Katarzyna II, podobnie jak i jej poprzednicy na tronie, dbali o podwyższenie poziomu wykształcenia ludzi na służbie państwowej. Na podstawie manifestu z 1762 r. szlachta otrzymała prawo nauczania swoich dzieci w dowolnej szkole, zarówno w Rosji jak i za granicą. Jednak wykształcona część biurokracji była nadal nieliczna, z reguły, należała do wyższej, elity rządzącej. Zasadnicza masa urzędników w dalszym ciągu składała się z dymisjonowanych oficerów, którzy nie przygotowywali się do służby cywilnej, nie posiadali specjalistycznego wykształcenia i niezbędnego doświadczenia. Po reformie gubernialnej z 1775 r. w związku z wyraźnym zwiększeniem liczby ludzi na służbie w ich szeregach znalazło się wiele przypadkowych osób, nieprzygotowanych do pełnienia swoich obowiązków. W służbie znaleźli się więc zarówno absolwenci europejskich uniwersytetów, jak i zupełnie niepiśmienni urzędnicy. Pod tym względem wiek XVIII znacząco różnił się od poprzedniego, gdy poziom wykształcenia ludzi na służbie państwowej był zasadniczo podobny, a przypadki niepiśmiennych podjaczych, a tym bardziej djaków, było niemożliwe.

Według etatu z 1763 r. powszechnie wprowadzono obowiązkowe wynagrodzenie pieniężne, podwojono wypłaty dla urzędników (szczególnie wyższych i średnich rang władz centralnych) i wprowadzono nowe podatki na ich utrzymanie. Ten środek sprzyjał polepszeniu położenia materialnego urzędników. Co prawda, dla bogatej i częściowo średniej szlachty, znajdującej się na służbie państwowej, wynagrodzenie było jedynie uzupełnieniem podstawowych dla nich dochodów z majątków. Ale dla kancelarystów i urzędników, nie posiadających własności ziemskich, było podstawowym środkiem utrzymania. Na „górze” liczono na to, że wprowadzenie rządowego wynagrodzenia i zaostrożąca się za panowania Katarzyny II walka z przestępstwami służbowymi położy kres „lichomilstwu”. Rzeczywiście, w latach 60-ch nadużyć na służbie było mniej, ale władzom nie udało się ostatecznie wykorzenić korupcji.

Przeprowadzenie reformy gubernialnej z 1775 r. wymagało znacznego zwiększenia wydatków na utrzymanie aparatu państwowego. Jednak wzrost wysokości asygnat nie odbił się na wysokości wynagrodzenia urzędników. Rządowe wynagrodzenie zasadniczo zachowało wysokość, ustaloną etatami z 1763 r. Jedynie niektórym kategoriom służących wypłaty wzrosły lub, przeciwnie, zmniejszyły się. W drugiej połowie lat 80-ch status materialny urzędników znacznie się pogorszył w związku z podniesieniem cen i jednoczesnym upadkiem kursu asygnat, którymi wypłacano wynagrodzenie. Sprzyjało to wzrostowi skali przestępstw urzędniczych. W końcu panowania Katarzyny II pojawiła się nowa forma nadużyć – system korupcji kolektywnej. Prawo było łamane już nie przez pojedynczych urzędników w sekrecie przed kolegami, ale przez wszystkich pracowników urzędu, którzy za siebie ręczyli i ukrywali nawzajem swoje czyny przed rewizorami.<sup>15</sup>

#### **4. Koniec XVIII – pierwsza połowa XIX wieku – apogeum biurokratyzacji**

Liczne reformy Katarzyny II zostały skorygowane przez Pawła I, który dążył do centralizacji i biurokratyzacji aparatu państwowego, czego przejawem było poszerzenie zakresu działalności i rozbudowanie struktury Senatu, zwiększenie roli prokuratorów generalnych (*gienerał-prokuratorow*), przywróceniu zlikwidowanych kolegiów, zniesieniu stanowisk namiestników, zmniejszeniu ilości guberni i powiatów oraz funkcjonujących na tych szczeblach urzędów i ich etatów, likwidacji sądów stanowych, zniesieniu wybieralnych organów szlacheckich.

Aleksander I przywrócił prawie wszystkie organy administracji terenowej i sądownictwa, a także wybieralne organy stanowe, powołane przez Katarzynę II, ale jednocześnie kontynuował centralistyczną politykę Pawła. Za jego panowania powołano nowe wyższe organy państwa – Komitet Ministrów (1802 r.), Komitet Finansów (1806 r.), Radę Państwową (1810 r.), a Senat przekształcono w wyższy organ wymiaru sprawiedliwości i nadzoru (1801-1803). W toku reform 1802-1811 kolegia zastąpiono ministerstwami, nastąpiło przejście do zasady monarchizmu, zunifikowano organizację, działalność i system kancelaryjny wszystkich resortów, uregulowano sposoby i cha-

---

<sup>15</sup> Н.Ф. Демидова, *Бюрократизация государственного аппарата...*, s. 238–242; Л.Ф. Писарькова, *От Петра I до Николая I...*, s. 34–38; таж, *Государственное управление России...*, s. 344–528; Б.Н. Миронов, *dz. cyt.*, s. 200; И.В. Фаизова, *«Манифест о вольности» и служба дворянства в XVIII столетии*, Moskwa 1999.

rakter wzajemnych oddziaływań jednostek wchodzących w ich skład. Od teraz aparat centralny każdego ministerstwa z jego agendami terenowymi stanowił jeden resort z własnym porządkiem administracyjnym, etatem, budżetem i własnym podziałem administracyjnym (okręgami resortowymi). W terenie umocnił się liniowy system władzy – wszystkie organy i samodzielni funkcjonariusze państwowi (poza namiestnikami i generał-gubernatorami) zostali przydzieleni do odpowiednich resortów.

Swoje apogeum biurokratyczna centralizacja osiągnęła w drugiej ćwierci XIX w. za Mikołaja I. Polegał on na skoncentrowaniu mnóstwa funkcji decyzyjnych i wykonawczych w organach wyższych i centralnych, na ich szczegółowym nadzorowaniu spraw prowadzonych przez administrację terenową, papierkowej mitrędze. Całym gałęziom zarządu nadano organizację wojskową – górnicza i leśna służba, komunikacja i in. W poszczególnych resortach ściśle reglamentowano porządek prowadzenia spraw – rejestracja, obieg dokumentu w ministerstwie, rewizja, sprawozdawczość. Zwieńczeniem szczytów aparatu państwowego była Własna JCM Kancelaria, która łączyła imperatora z wszystkimi organami w kwestiach głównych kierunków polityki wewnętrznej.<sup>16</sup>

Władze w sposób priorytetowy przywiązywały znaczenie do kwestii kadrowych a w jeszcze większym stopniu starły się kontrolować formowanie warstwy biurokracji w całości. W 1832 r. car zatwierdził „Prawo o służbie cywilnej”, w które kodyfikowało wszelkie odnośne przepisy. W l. 1846-1858 przy I wydziale Własnej JCM Kancelarii działał departament inspektorski służby cywilnej, który prowadził sprawy awansowania w rangach, mianowania i zwalniania urzędników pierwszych czterech klas. Jednak koncentracja w jednym resorcie wszelkich kwestii kadrowych miała swoje braki, przede wszystkim znacznie zwiększyła rozmiary korespondencji kancelaryjnej. Dlatego departament inspektorski trzeba było zlikwidować w powrócić do poprzedniej praktyki.

Trudy wojskowej profesji i możliwość zajmowania stanowisk z wyboru w pierwszej połowie XIX w. czyniły służbę cywilną przyjemniejszą dla szlachty. Pozwoliło to władzom przyjąć twardą pozycję wobec przedostawianiu się ludzi do średnich i niższych warstw kasty urzędniczej. Podstawowym instrumentem polityki kadrowej stała się system awansowania w rangach (*czynoproizwodstwa*). Komplikacja zadań zarządu państwowego wymagała podniesienie kwalifikacji, poziomu kompetencji i wykształcenia funkcjonariuszy. W 1809 r. wydano ukaz o możliwości otrzymania rang VIII (kolegialnego asesora) i V (radcy stanu) klasy tylko przez osoby z wykształceniem uniwersyteckim lub zdaniu egzaminu przed specjalną komisją. Ukaz obowiązywał do przyjęcia w 1834 r. „Ustawy o porządku awansowania w rangach w służbie cywilnej”, która podzieliła wszystkich urzędników na trzy rodzaje: I.) z wyższym wykształceniem; II.) ze średnim wykształceniem; III.) osoby, które ukończyły szkoły podstawowe

<sup>16</sup> М.В. Ключков, *Очерки правительственной деятельности времени Павла I*, Петроград 1916, s. 143–480; П.А. Зайончковский, *Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в.*, Москва 1978; Н.П. Ерошкин, *Крепостническое самодержавие и его политические институты. (Первая половина XIX века)*, Москва 1981; М.М. Сафонов, *Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII – XIX вв.*, Ленинград 1988, s. 203–235; С.В. Мироненко, *Самодержавие и реформы: политическая борьба в России в начале XIX в.*, Москва 1989, s. 28–60.

lub odebrały wykształcenie domowe. Urzędnikom III kategorii przysługiwała możliwość nabycia praw dwóch pierwszych kategorii po zdaniu odpowiednich egzaminów. Dla każdej kategorii ustanowiono różne okresy wysługi rang. Takie regulacje sprzyjały podniesieniu poziomu wykształcenia funkcjonariuszy aparatu państwowego. W połowie XIX w. urzędników z wyższym wykształceniem było 29,4%, ze średnim – 36,9%, z podstawowym – 33,7%.

Celem tej ustawy było także ustanowienie pułapu kariery raznoczyńców i wychodźców ze stanów podatkowych. Mikołaj I podjął działania mające na celu usunięcie z szeregów biurokracji „obcych elementów”. W 1827 r. zatwierdził prawo oznaczające odwrót władz o zasady ponadstanowości. Wszyscy pracownicy kancelaryjni, zależnie od pochodzenia, dzielili się na 4 rodzaje: 1) szlachta dziedziczna, 2) dzieci szlachty osobistej, kupców I gildii, popów i djaków<sup>17</sup>, 3) dzieci przykazowych, uczonych i artystów, bez rang klasowych, 4) kupcy II i III gildii, osoby ze stanów podatkowych. Odtąd zakazano przyjmowania do służby cywilnej osób zaliczonych do 4-go rodzaju. Tym samym zasadniczym źródłem formowania kadr niższej warstwy biurokracji stało się środowisko kancelarystów, które do tego czasu stanowiło już dostatecznie liczną warstwę, aby zapełniać wakaty poprzez naturalne awansowanie.

Za panowania Mikołaja I wynikła kwestia zniesienia przestarzałej „Tabeli o rangach”, która przeszkadzała w racjonalnym dysponowaniu kadrami. Jednak „na górze” nie zdecydowano się na gruntowną reformę i wkroczone na drogę korekt Piotrowego prawodawstwa w kierunku ograniczenia dostępu do stanu szlacheckiego poprzez awanse w rangach. Manifest z 1845 r. ogłosił przyznawanie osobistego szlachectwa we wszelkich rodzajach służb wraz z rangą IX klasy, prawo na dziedziczne szlachectwo dawała ranga majora (VIII klasa) w służbie wojskowej lub ranga radcy stanu (V klasa) w cywilnej. Urzędnikom od X do XIV klasy przysługiwała uprzywilejowana kategoria honorowych obywateli. Ukaz z 1856 r. uwarunkował prawo na otrzymanie szlachectwa dziedzicznego w służbie wojskowej od rangi pułkownika (VI klasa), a w cywilnej – rangi rzeczywistego radcy stanu (IV klasa).

Reforma ministerialna, wzrost biurokratyzacji aparatu państwowego w pierwszej połowie XIX w. spowodowały szybkie zwiększenie ilości urzędników. W 1857 r. było ich 119,3 tys. (z czego 74% klasowych urzędników i 26% kancelarystów). Wyższa biurokracja (I-IV klasa) liczyła jedynie 857 osób, tj. mniej niż 1% ogółu. Zdecydowana większość elity rządzącej należała do stanu szlacheckiego. W 1853 r. szlachty dziedzicznej wśród: członków Rady Państwowej było 98,2%, ministrów i głównozarządzających – 100%, senatorów – 94,6%, towarzyszy ministrów i dyrektorów departamentów – 86,4%. Wielu z nich posiadało wielkie majątki ziemskie, przynoszące solidny dochód. Ziemianie stanowili wśród: członków Rady Państwowej 92,7%, ministrów i głównozarządzających – 94,4%, senatorów – 72,7%, towarzyszy ministrów i dyrektorów departamentów – 63,6%. Do tej grupy biurokracji należało terenowe wyższe zwierzchnictwo, władza którego w pierwszej połowie XIX w. znacznie wzrosła. Prawo z 1837 r. ogłosił gubernatora „gospodarzem gubernii”. W 1853 r. wszyscy gubernatorowie byli szlachcicami dziedzicznymi, a 63,1% z nich posiadała majątki ziemskie. Nie

---

<sup>17</sup> Tu w znaczeniu służby cerkiewnej [przyp. red.].

przeszkadzało to im w pełnej mierze wykorzystywać oddalenie od Petersburga i swoją pozycję służbową dla pomnożenia własnych dochodów.

Koszty utrzymania ogromnej rzeszy urzędników były ciężkim brzemieniem na budżecie państwa. Władze nie miały możliwości systematycznie podnosić jej wynagrodzeń odpowiednio do inflacji. Wynagrodzenie urzędników klasowych zawierało poza wypłatą (ok. 38%), dopłaty stołowe (ok. 37%) i kwaterowe (25%). Urzędnicy czterech wyższych klas jak na warunki rosyjskie uchodzili za ludzi bogatych, dochód urzędników klas V-VIII zapewniał im średni poziom życia „szlachetnie urodzonego (błagorodnego) człowieka”. Jednak urzędnicy klas IX-XII i kancelaryści znajdowali się już w innej sytuacji socjalnej, ponieważ otrzymywali nieporównanie mniejsze uposażenie.

Wśród elity biurokratycznej bardzo mało było konkretnie myślących działaczy państwowych, uświadamiających sobie konieczność zmian i reform. Monarchię Mikołaja I nie przypadkiem nazywano „wojskowo-biurokratyczną”. W 1853 r. generałowie stanowili wśród: członków Rady Państwowej 48,2%, ministrów i głównozarządzających – 55,6%, senatorów – 31,2%, gubernatorów – 51,7%. „Nędza umysłowa” panowała nie tylko w wyższych sferach władzy, ale i na drugorzędnych stanowiskach. Szczególnie była zauważalna na poziomie gubernialnym. Jeśli urzędnicy petersburscy mimo wszystko wyróżniało się dostatecznym poziomem kwalifikacji, to gubernatorowie, poza rzadkimi wyjątkami, byli ludźmi słabo orientującymi się w zagadnieniach administracji terenowej. Elita rządząca raczej nie wyróżniała się wykształceniem. W 1853 r. wykształcenie wyższe posiadało 18,2% członków rady państwowej, 22,2% ministrów i głównozarządzających, 24,5 senatorów, 30,4% towarzyszy ministrów i dyrektorów departamentów, 18,8% gubernatorów.

Tym niemniej, właśnie w tym okresie wśród urzędników zaczęło się formować środowisko tzw. oświeconych (lub liberalnych) biurokratów, których łączyła wspólnota poglądów na cele przyszłych przemian. Krystalizowanie się ich programu reform przebiegało w ścisłym powiązaniu z liberalnymi nastrojami społecznymi. Ludzie ci skłaniali się ku ideom francuskiego Oświecenia, optując za polepszeniem bytu ludu, nadaniem swobód obywatelskich, legalizmem, wdrożeniem do systemu biurokratycznego zasad racjonalnego zarządzania.<sup>18</sup>

## 5. Druga połowa XIX wieku – biurokracja postreformatorska

W trakcie tzw. *wielkich reform* Aleksandra II powołano terenowe organy samorządu ziemskiego i miejskiego, wprowadzono nowe zasady ustroju sądów, przeprowadzono decentralizację działalności ministerstw i poszerzono pełnomocnictwa ich agend terenowych. Wiodącą rolę w przekształceniach odegrała grupa oświeconych

---

<sup>18</sup> H.J. Torke, *Das russische Beamtentum in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts*, „Forschungen zur osteuropäischen Geschichte“ 1967, t. 13, s. 7–345; П.А. Зайончковский, *Правительственный аппарат...*; Л.Ф. Писарькова, *От Петра I до Николая I...*, s. 38–42; Б.Б. Дубенцов, С.В. Куликов, *Социальная эволюция высшей царской бюрократии во второй половине XIX – начале XX в. (Итоги и перспективы изучения)*, [w] *Проблемы социально-экономической и политической истории России XIX – XX веков*, Sankt Petersburg 1999, s. 74–82; Б.Н. Миронов, dz. cyt., s. 200, 206, 207; И.В. Ружицкая, *Просвещенная бюрократия (1800–1860-е гг.)*, Moskwa 2009.

biurokratów, wielu z których zajmowało wpływowe stanowiska we władzach. Przy wypracowywaniu kursu polityki władze zaczęły w większym niż dotychczas stopniu liczyć się z opinią społeczną. Następnie jednak wiele z innowacji podległo korekcie w duchu konserwatywnym. W okresie „kontreform” Aleksandra III oświeceni biurokracji zostali odsunięci we władzach na drugi plan, a w działalności systemu zarządzania państwem znów nasiliły się tendencje centralizatorskie, ograniczono samodzielność instytucji ziemskich i miejskich a do walki z ruchem rewolucyjnym poszerzono prawa organów administracyjno-policyjnych i sądowych.<sup>19</sup>

Polityka wzmacniania władzy państwowej wymagał dalszego powiększenia aparatu biurokratycznego. Samodzierżawie jak dawniej starało się kontrolować nominacje i przemiany służbowe urzędników. W 1894 r. utworzono wydział inspektorski w ramach Własnej JCM Kancelarii, pełnomocnictwa którego były szersze, niż inspektorskiego departamentu służby cywilnej działającego w latach 1846-1858. Jednak i ta próba centralizacji zarządzania kadrami zakończyła się niepowodzeniem, i już w roku następnym kompetencje tej komórki zostały znacznie ograniczone. „Na górze” niejednokrotnie rozważano kwestię zniesienia cenzusu stanowego przy przyjmowaniu na służbę państwową. Jednak władze aż do początku rewolucji 1905 r. nie zdecydowały się na to posunięcie.

Do roku 1897 ilość urzędników wzrosła do 114,5 tys. (z czego 70% urzędników klasowych a 30% kancelarystów). Do końca XIX w. wzrósł poziom profesjonalizmu i wykształcenia: urzędników z wykształceniem wyższym było 39,5%, średnim – 22,8%, podstawowym – 37,7%. Równoległe do administracji państwowej rozrastał się aparat samorządu terytorialnego. Już w 1880 r. w ziemstwach 34 guberni i dumach miejskich 50 guberni europejskiej części Imperium zatrudniano ok. 140 tys. osób, tj. więcej niż w tym czasie w administracji „koronnej” całego Imperium bez Królestwa Polskiego i Finlandii (129 tys.). W 1912 r. na służbie w ziemstwach i samorządach miejskich pozostawało 195 tys. osób. Konflikty między rządowymi i samorządowymi organami władzy na szczeblu terenowym wywoływały silne niezadowolenie w kręgach rządowych.

Liczebność urzędników I-IV klasy od połowy XIX w. zwiększyła się kilkakrotnie by w 1903 r. wynieść 3653 osoby. Na początku XX w. w dalszym ciągu osoby na wyższych stanowiskach głównie pochodziły ze szlachty dziedzicznej. Jednak w drugiej połowie XIX w. wśród nich znacznie zmniejszyła się ilość posiadaczy ziemskich, co odzwierciedlało utratę przez szlachtę swoich poprzednich pozycji ekonomicznych i politycznych. W okresie 1853-1903 udział właścicieli ziemskich w Radzie Państwowej zmniejszył się z 92,7% do 56,8%, wśród ministrów i głównozarządzających – z 94,4% do 58,8%, senatorów – z 72,7% do 48%, towarzyszy ministrów i dyrektorów departamentów – z 63,6 do 30,8%. Jedynie wśród gubernatorów udział ziemian trochę wzrósł – z 65,1 do 70,8%. Jednocześnie w tym półwieczu wyraźnie wzrosła liczba dygnitarzy z wyższym wykształceniem: wśród członków Rady Państwowej – z 18,2 do 71,1%, ministrów i głównozarządzających – z 22,2 do 70,6%, senatorów – z 24,5 do 94,5%, to-

---

<sup>19</sup> П.А. Зайончковский, *Российское самодержавие в конце XIX столетия. (Политическая реакция 80-х – начала 90-х гг.)*, Moskwa 1970; tenże, *Правительственный аппарат...*; Н.П. Ерошкин, *История государственных учреждений дореволюционной России*, Moskwa 1983, s. 193–251.



warzyszy ministrów i dyrektorów departamentów – z 30,4 do 80%, gubernatorów – z 18,8 do 65,9%.

W okresie postreformatorskim nieznacznie zwiększono wynagrodzenie urzędników urzędów wyższych i centralnych. W szczególnie sprzyjającej sytuacji, jak i wcześniej, znajdowała się biurokratyczna elita. Ponadto, część urzędników starała się zwiększyć swoje dochody udziałem w inicjatywach gospodarczych: przystępowali do towarzystw akcyjnych, nabywali nawet znaczne pakiety akcji, obejmowali stanowiska dyrektorów i członków zarządów. Zjawisko to przybrało duże rozmiary i zaowocowało szeregiem głośnych afer. W efekcie w 1884 r. ogłoszono prawo zakazujące urzędnikom klas I-V łączyć służbę państwową z udziałem w prywatnej działalności gospodarczej. Jednak powiązania biurokracji z przedsiębiorczością nie ustały, a jedynie przybrały inne formy. Na stanowiska administracyjne w tzw. *kompaniach* przyjmowano osoby znajdujące się w bliskich stosunkach z wysoko postawionymi biurokratami, lub emerytowani urzędnicy, którzy zachowali wpływy w aparacie państwowym.<sup>20</sup>

## 6. Początek XX wieku – biurokracja schyłku imperium

Manifest z 17 X 1905 r. zapowiedział głębokie ustroju imperium, powołano pochodzącą z wyborów Dumę Państwową z ograniczonymi uprawnieniami prawodawczymi. Nowe wydanie Rady Państwowej, połowa członków której pochodziła także z wyborów, w rzeczywistości stanowił izbę wyższą parlamentu. Zreformowana Rada Ministrów stała się wyższym organem władzy wykonawczej, zapewniającym jedność centralnych organów resortowych przez organami reprezentacji narodowej. Wszystkie te innowacje zostały zapisane w Prawach Zasadniczych, wydanych w kwietniu 1906 r. i tym samym de jure Imperium Rosyjskie przekształciło się w monarchię konstytucyjną (dualistyczną).<sup>21</sup>

Formalnie biurokracja podlegała kontroli Dumy Państwowej. Jednak w rzeczywistości zachowała w swych rękach poprzedni zakres władzy, ponieważ pełnomocnictwa Dumy znacząco ograniczono artykułami 8 i 9 Praw zasadniczych, a artykuł 87 dawał imperatorowi prawo wydawać prawa z mocą ustawy w przerwach między posiedzeniami parlamentu bez uprzedniego podawania pod obrady. Pod wpływem zajęć rewolucyjnych władze wprowadziły pewne zmiany do polityki kadrowej. W 1906 r. wydano prawo, zgodnie z którym awans na pierwszą rangę klasową następował bez względu na przynależność stanową przy uwzględnieniu posiadanego wykształcenia. Tym samym kryterium stanowe zastąpiono kryterium wykształcenia. Jednak wobec ożywienia nastrojów liberalnych i ruchów rewolucyjnych władze uważnie weryfikowały *blagonadzieźność* urzędników. Cyrkularz Rady Ministrów z 1906 r. i postanowienie Senatu z 1908 r. w kategorycznej formie podtrzymywały zakaz łączenia służby pań-

<sup>20</sup> П.А. Зайончковский, *Правительственный аппарат...*; Л.Г. Захарова, *Самодержавие, бюрократия и реформы 60-х годов XIX в. в России*, „Вопросы истории” 1989, № 10, s. 3–24; Б.Б.Дубенцов, С.В. Куликов, dz. cyt., s. 74–82; Б.Н. Миронов, dz. cyt., s. 200, 202, 205, 206.

<sup>21</sup> А.Н. Медушевский, *Конституционная монархия в России*, „Вопросы истории” 1994, № 8, s. 30–46; В.А. Демин, *Государственная Дума России (1906–1917): механизм функционирования*, Moskwa 1996; tenże, *Верхняя палата Российской империи. 1906–1917*, Moskwa 2006; С.В. Макаров, *Совет министров Российской империи. 1857–1917: государственно-правовые проблемы*, Sankt Petersburg 2000, s. 43–134.

stwowej z udziałem w jakimkolwiek ruchu opozycyjnym.

Do 1913 r. ilość urzędników osiągnęła 252,9 tys. Elita biurokratyczna stanowiła bardzo wąski krąg w którym w lutym 1917 r. znajdowało się 1112 osób. W latach 1903-1917 w jej składzie zachodziły pewne zmiany. Udział szlachty dziedzicznej w Radzie Państwowej zmniejszył się z 97,6% do 83,5%, wśród ministrów i głównozarządzających – ze 100 do 71,4%, wśród senatorów – z 87,7 do 80,8%, wśród towarzyszy ministrów i dyrektorów departamentów – z 84,1 do 68,5%, wśród gubernatorów – ze 100 do 90,6%; zaś udział właścicieli ziemskich zmniejszył się wśród: członków Rady Państwowej – z 56,8 do 48,2%, ministrów i głównozarządzających – z 58,8 do 33,3%, senatorów – z 48 do 35,5%, towarzyszy ministrów i dyrektorów departamentów – z 30,8 do 24,8%, gubernatorów – z 70,8 do 56,2%. W tym okresie wzrosła liczba dygnitarzy z wyższym wykształceniem: w Radzie Państwowej – z 71,1 do 88,5%, ministrów i głównozarządzających – z 70,6 do 95,2%, towarzyszy ministrów i dyrektorów departamentów – z 80 do 90,6%, ale jednocześnie nieznacznie zmniejszyła się w gronie senatorów – z 94,5 do 93% i gubernatorów – z 65,9 do 57,8%.<sup>22</sup>

\* \* \*

Wzrost biurokracji był stałą tendencją okresu imperium w historii Rosji ale szczególnie dynamiczny proces ten przebiegał za panowania Piotra I, Aleksandra I i Mikołaja I. W okresie po reformach, tempo wzrostu liczby urzędników aparatu państwowego spadło, ale wraz z początkiem XX wieku znowu wzrosło. Do końca XVII wieku na jeden tysiąc ludzi przypadało 0,39 urzędnika, w 1755 r. – 0,57, w 1796 r. – 0,57, w 1857 r. – 2,01, w 1897 r. – 1,24, w 1913 r. – 1,63. Przy tym udział urzędników w ogólnej liczbie ludności był mniej znaczący, niż w rozwiniętych krajach Europy. Jeśli w połowie XIX wieku na jeden tysiąc mieszkańców w Rosji przypadało 2.1 urzędnika, to w Wielkiej Brytanii – 4.1, a we Francji – 4.8.

Jednak udział rosyjskiej biurokracji w społeczeństwie nie wyjaśniano jej liczbą. Jeśli dla zachodnich państw charakterystyczna była innowacyjna droga rozwoju, warunkach, skład politycznej elity której formułują ekonomicznie dominujące grupy społeczne, to w Rosji, dążącej po drodze mobilizacyjnej, podobną funkcję pełnił klasa urzędnicza (*stuziżij klass*). Kryteriami, które określiły biurokratyczną organizację władzy, była różnorodność rosyjskiego superetnosu i jego zachodnich sąsiadów, co spowodowało konieczność forsownego tempa rozwoju; ubóstwo kulturowo-cywilizacyjnego dziedzictwa; skrajnie ciężkie warunki demograficzne i klimatyczno-przyrodnicze i w związku z tym niewielki produkt dodany; niekorzystne położenie geopolityczne, konieczność obrony przed stałą groźbą z zewnątrz i niewspółmierny do ograniczonych materialnych możliwości kraju poziom wydatków wojennych; brak kapitałów, powodujący nieuchronność stosowania mobilizacyjno-rozdziałczego schematu wykorzystywania zasobów.<sup>23</sup> Rosyjska biurokracja była w sposób szczególny

<sup>22</sup> Б.Б. Дубенцов, С.В. Куликов, dz. cyt., s. 74–82; Б.Н. Миронов, dz. cyt., s. 200; С.В. Куликов, *Бюрократическая элита Российской империи накануне падения старого порядка (1914–1917)*, Rjazan' 2004, s. 437–443.

<sup>23</sup> О.В. Гаман-Голутвина, *Политические элиты России: вехи исторической эволюции*, Moskwa 2006, s. 22–39.

zainteresowana w zachowaniu i rozszerzeniu kontroli nad gospodarką narodową, ponieważ wzrost ekonomiczny sprzyjał zwiększeniu jej siły politycznej i podwyższeniu poziomu dobrobytu.<sup>24</sup>

W Rosji dominował charakterystyczny dla krajów Wschodu imperialny model biurokracji z jej wieloszczeblową hierarchią, niską efektywnością administracji, brakiem kontroli ze strony społeczeństwa, skłonnością do samowoli, rozwiniętymi stosunkami nieformalnymi. W drugiej połowie XIX wieku pod wpływem reform Aleksandra II rozwinęły się niektóre elementy racjonalnej biurokracji. Jednak ogólnie imperialny model panował aż do 1917 r., a w okresie sowieckim otrzymał on jeszcze nowe silne impulsy. W zamian *Tabeli o rangach* pojawiło się kryterium nomenklatury, co w pełni wpisywało się w przyjętą tradycję, ponieważ system zarządzania w Rosji był zawsze, niezależnie od ustroju państwowo-politycznego, wariantem służby „władcy”.<sup>25</sup>

Rosyjska administracja cierpiała na uniwersalne ułomności systemu biurokratycznego: abstrahowaniem od człowieka (przekształcanie problemu konkretnej osoby w standardową „sprawę” i jej rozstrzygnięcie według przyjętego szablonu; rutynę (nieuzasadnione wydłużenie procedury rozpatrywania tej lub innej kwestii na rozlicznych instancjach, nadmierne przywiązanie do naśladowania ustalonych reguł i instrukcji na szkodę osiągania celów polityki resortu); inercję (autonomiczny charakter organizacji biurokratycznej, jej dążenie do obrony własnych interesów, możliwość funkcjonowania niezależnego od postawionych przed nią zadań).

Biurokratyczne sfery w imperium wyróżniały się wysokim stopniem skorumpowania, wyrafinowaną „kulturą łapówkarstwa”. Sprzyjała temu centralistyczna organizacja aparatu państwowego, wygodna dla zbiorowych, zorganizowanych nadużyć; nieadekwatność ideologii i psychologii monarchii absolutnej z wyobrażeniem służby publicznej jako służby społeczeństwu; permisywizm i nihilizm prawny wysoko postawionych i znaczących osób, typowy dla ściśle reglamentowanej społeczności stanowej; brak możliwości zapewnienia przez państwo odpowiedniego poziomu wynagrodzenia za pracę urzędników i pobłażanie władz wobec naruszających prawo; formowanie składu służby przede wszystkim z przedstawicieli niesamodzielnych finansowo kręgów społecznych, dążących za każdą cenę „wyjść na ludzi” (dorobić się); zachowywanie żywej tradycji „kормленія”, rozpuszczającej urzędników, i pod wpływem tej tradycji – tolerowanie przez społeczeństwo łapówkarzy<sup>26</sup>.

Interesujący rosyjski fenomen stanowi stosunek społeczeństwa do biurokracji. Na przestrzeni stuleci istniała głęboka wzajemna obcość struktur władzy i zarządzanej ludności. W świadomości masowej elita panująca zawsze była odpowiedzialna za wszelkie wstrząsy i niepowodzenia, które przechodził kraj. Każdą nową rządową

<sup>24</sup> Д.К. Роуни, *Управление промышленностью в России: автономное государство и экономическое развитие*, „Отечественная история” 1995, № 1, s. 119–134.

<sup>25</sup> А.В. Оболонский, *Биюкратия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия*, Moskwa 2002, s. 31–33, 144.

<sup>26</sup> *Государственная служба (комплексный подход): учебное пособие*, Moskwa 2000, s. 78–81; Л.Ф. Писарькова, *К истории взяток в России (по материалам «секретной канцелярии»* кн. Голицыных первой половины XIX в.), „Отечественная история” 2002, № 5, s. 47–48; Д.А. Редин, *Должностная преступность в петровской России: отношение современников*, [w] *Словия, институты и государственная власть в России (Средние века и раннее Новое время): Сборник статей памяти академика Л. В. Черепнина*, Moskwa 2010, s. 837–847.

inicjatywę z góry przyjmowano jedynie jako wrogą interesom ludu. Idealem był obraz pasywnego biurokraty, nie podejmującego żadnych inicjatyw i przysparzającego zmartwień postronnym. Jednak niedowierzanie a nawet nienawiść do urzędników wiązała się z oczekiwaniem jakichkolwiek dobrodziejstw jedynie „z góry”. Charakterystycznym rysem mentalności rosyjskiego poddanego była jawna „sakralizacja” władzy, wiara w jej bezgraniczne możliwości.

Samodzierżawie zawsze wyraźnie uświadamiało sobie rosnącą siłę i wpływy biurokracji. Dlatego „władza zwierzchnia” starała się, często bezskutecznie, kontrolować swój aparat wykonawczy, który coraz bardziej nabierał samodzielnego znaczenia i występował w roli jej podstawowej podpory. Szczególnie podział biurokracji, część której przeszła do opozycji wobec samodzierżawia, doprowadził w 1917 r. do szybkiego rozpadu monarchii. Jej los został rozstrzygnięty nie przez powstające masy ludności, a w wąskim kręgu polityków i wojskowych.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> С.В. Куликов, dz. cyt., s. 393–401; О.В. Гаман-Голутвина, dz. cyt., s. 5.

## Summary

Valeriy Leonidovich Stepanov

### **Bureaucracy in the pre-revolution Russia – the main stages and development trends from the 17<sup>th</sup> to the beginning of the 20<sup>th</sup> century**

The study constitutes a balanced synthesis of research on the Russian bureaucracy, in the understanding of the civil service class, the growth of which was a permanent trend of the imperial period in the history of Russia. This process took a particularly active course during the reigns of Peter I, Alexander I, and Nicholas I, still, the proportion of officials in the population was less significant than in developed European countries. Nevertheless, the numerical amount of Russian bureaucracy does not provide an explanation for its role in the society. If western countries were characterized by the innovative way of development, the conditions of which, and the political composition of were are formed by the economically dominant social groups, then in Russia, chose the motivation way, the similar function was performed by the civil service class (sluzhilyy klass). In Russia, the imperial model of bureaucracy that prevailed was characteristic for the Eastern countries, and it was characterized by the multi-level hierarchy, low administration efficiency, lack of the society's control over it, its tendency of lawlessness, and a complex network of informal relations. The bureaucratic spheres of the empire were marked by the high corruption level and the refined "culture of bribery". The society's attitude towards the bureaucracy is an interesting Russian phenomenon, that is every new initiative of the government was treated as adverse to the people's interests.