

Historia provinciae – журнал региональной истории. 2025. Т. 9, № 1. С. 149–198.  
Historia Provinciae – the Journal of Regional History, vol. 9, no. 1 (2025): 149–98.

Научная статья

УДК 93(470) «19/20»

<https://doi.org/10.23859/2587-8344-2025-9-1-5>

<https://elibrary.ru/bpmwij>

## Последний проект реформы гражданской службы в Российской империи и его судьба

**Валерий Иванович Гальцов**

Балтийский федеральный университет им. И. Канта,  
Калининград, Россия,

[v.galtsov@rambler.ru](mailto:v.galtsov@rambler.ru), <https://orcid.org/0000-0001-9710-3118>

**Valerii I. Gal'tsov**

Immanuel Kant Baltic Federal University,  
Kaliningrad, Russia,

[v.galtsov@rambler.ru](mailto:v.galtsov@rambler.ru), <https://orcid.org/0000-0001-9710-3118>



**Артем Дмитриевич Макей** ✉

Балтийский федеральный университет им. И. Канта,  
Калининград, Россия,

[artem.makej@bk.ru](mailto:artem.makej@bk.ru) ✉, <https://orcid.org/0009-0004-9469-4484>

**Artem D. Makei** ✉

Immanuel Kant Baltic Federal University,  
Kaliningrad, Russia,

[artem.makej@bk.ru](mailto:artem.makej@bk.ru) ✉, <https://orcid.org/0009-0004-9469-4484>



**Аннотация.** Исследование фокусируется на реформе Устава о службе гражданской и его новом проекте, разработанном специальной Комиссией в период с 1895 по 1901 г. В статье анализируются межведомственные и внутриведомственные документы высших и центральных государственных учреждений для выяснения отношения ведомств к проекту устава. В этом документе были предложены значительные преобразования российской системы чиновничества, включая уравнивание прав для всех сословий при поступлении на гражданскую службу, сокращение четырех гражданских чинов, разделение службы на классную, неклассную и службу по найму и др. Однако из-за разногласий между ведомствами проект не был принят Государственным советом. Анализ архивных материалов, в том числе ранее неопубликованных, помогает обозначить факторы, обусловившие отказ

© Гальцов В.И., Макей А.Д., 2025

© Gal'tsov V., Makei A., 2025

отдельных ведомств от реализации нового проекта, что, в свою очередь, позволяет лучше понять причины медленной эволюции системы гражданского чиновничества в Российской империи в XIX – начале XX в. и ее значение как одной из основ государственности.

**Ключевые слова:** Российская империя, чины, награды, гражданская служба, чиновники

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

## The Last Draft of Civil Service Reform in the Russian Empire and Its Fate

**Abstract.** The study focuses on the reform of the Civil Service Statute and its new draft, developed by the special Commission in the period between 1895 and 1901. The article analyzes interdepartmental and intradepartmental documents of higher and central government agencies in order to identify the departments' reaction to the proposed changes in the statute. This document proposed significant transformations of the Russian system of rank promotion, including the equalization of rights for all strata when entering civil service, the reduction of four civilian ranks, the division of service into class service, non-class service, and service by employment, etc. However, due to disagreements between the departments, the draft was not adopted by the State Council. An analysis of archival materials, including previously unpublished ones, helps to identify the factors that led individual departments to reject the new project, which, in turn, facilitates better understanding of the reasons for the slow evolution of the civil rank promotion system in the Russian Empire in the 19<sup>th</sup> and early 20<sup>th</sup> century and its importance as one of the foundations of statehood.

**Keywords:** Russian Empire, ranks, awards, civil service, officials

**For citation:** Gal'tsov, V.I., and A.D. Makei. "The Last Draft of Civil Service Reform in the Russian Empire and Its Fate." *Historia Provinciae – the Journal of Regional History*, vol. 9, no. 1 (2025): 149–98, <https://doi.org/10.23859/2587-8344-2025-9-1-5>; EDN: BPMWIJ

### Введение

Петровская Табель о рангах 1722 г. не только стала основой государственной службы в Российской империи, но и породила ряд проблем, которые беспокоили правительство и чиновничество на протяжении почти двух столетий. В XIX в. эти сложности привлекли внимание исследователей российской истории. В частности, история гражданского чиновничества стала предметом известного исследования В.А. Евреинова, который, опираясь на правительственные документы, выделил ключевые проблемы гражданской службы своего времени<sup>1</sup>. Наиболее актуальная среди них – накопившиеся со временем массовые случаи несоответствия табельного чина и занимаемой чиновником должности как результат корыстной заинтересованности

---

<sup>1</sup> Евреинов В.А. Гражданское чиновничество в России. Санкт-Петербург: Типография А.С. Суворина, 1887. С. 5–6.

некоторых государственных служащих в приобретении социальных привилегий, полагавшихся по чину. В целом же, в дореволюционных исследованиях история гражданского чиновничества изучалась фрагментарно в обобщающих трудах по истории государственного аппарата, государственной службы и чиновничества как социума. Среди них были, прежде всего, исследования историков права (И.А. Блинова, А.Д. Градовского, А. Полянского<sup>2</sup> и др.), труды по истории России в целом (например, С.М. Соловьева<sup>3</sup>), работы публицистов и даже писателей (например, Е.П. Карновича<sup>4</sup>).

В советских исследованиях бюрократического аппарата Российской империи проблема гражданского чиновничества анализировалась, прежде всего, в русле изменений численного и качественного состава чиновников, функционирования и взаимодействия государственных органов власти<sup>5</sup>. По мнению советских историков, проблема гражданского чиновничества, начиная с конца XVIII в., оставалась серьезным препятствием для правительства в повышении эффективности бюрократического аппарата вплоть до 1917 г.<sup>6</sup> Важную роль в исследованиях чиновничьего аппарата в Российской империи сыграла школа П.А. Зайончковского<sup>7</sup>. Ученый и его последователи, опираясь на материалы правительственных комитетов, выделили важные статистические данные о росте гражданских чинов в XIX в. и актуализировали

---

<sup>2</sup> *Блинов И.А.* Губернаторы. Историко-юридический очерк. Санкт-Петербург: Типолитография К.Л. Пентковского, 1905; *Градовский А.Д.* Собрание сочинений. Т. 7: Начала русского государственного права. Ч. 1. О государственном устройстве. Санкт-Петербург: Типография М.М. Стасюлевича, 1907; Свод уставов о службе гражданской: уставы о пенсиях и единовременных пособиях и эмеритальных кассах гражданского ведомства по официальному изданию III тома Свода Законов 1896 г. со включением вновь опубликованных узаконений и распоряжений правительства. Положение о пенсионной кассе служащих на казенных железных дорогах и формы чинов гражданского ведомства / составитель А.М. Полянский. Т. 3. С разъяснениями Правительствующего Сената и циркулярами Министерства и Государственного Контроля. Москва: Типолитография Товарищества И.Н. Кушнерев, 1900.

<sup>3</sup> *Соловьев С.М.* История России с древнейших времен. Москва: Директ-Медиа, 2016. Т. 2.

<sup>4</sup> *Карнович Е.П.* Русские чиновники в былое и настоящее время. Санкт-Петербург: Типография П.П. Сойкина, 1897.

<sup>5</sup> *Курочкина Е.Н.* Российское чиновничество XIX века. Эволюция историографических подходов // Вестник Иркутского государственного технического университета. 2011. № 2 (49). С. 277.

<sup>6</sup> *Ерошкин Н.П.* Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. Москва: Учпедгиз, 1960.

<sup>7</sup> *Зайончковский П.А.* Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х годов. Москва: Издательство Московского университета, 1964; *Зайончковский П.А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. Москва: Мысль, 1978.

проблему несоответствия чина и должности среди чиновников. В 70-е гг. XX в. появились значимые работы Т.Г. Архиповой, Н.Ф. Демидовой, Б.Б. Дубенцова, А.П. Корелина, Ю.Б. Соловьева, С.М. Троицкого, И.А. Федосова, В.Г. Чернухи<sup>8</sup> и др.

В 1990-е гг. были опубликованы крупные исследования Л.Е. Шепелева о российском чиновничестве, в которых среди прочего представлены расширенные сведения о деятельности правительственных секретных комитетов по вопросам реформирования гражданского чиновничества<sup>9</sup>. Среди постсоветских и современных исследований бюрократического аппарата Российской империи можно выделить работы историков России и историков права Е.П. Бариновой, И.Е. Барыкиной, О.В. Большаковой, Т.В. Борисенок, В.П. Егорова, А.В. Оболонского, Л.Ф. Писарьковой, О.А. Плех, И.В. Ружицкой, Е.С. Соколовой, К.А. Соловьева, И.О. Трубицына, Р.С. Уортмана, Д.Н. Шилова<sup>10</sup> и др. Они расширили границы исследований государственного

---

<sup>8</sup> *Архипова Т.Г.* Высшие комитеты России второй четверти XIX в. (К истории кризиса феодально-крепостнической государственности): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Московский государственный историко-архивный институт, 1970; *Демидова Н.Ф.* «Среди многочисленных проблем...» (рецензия на книгу С. Троицкого «Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. Формирование бюрократизма») // *Новый мир.* 1975. № 8. С. 283–284; *Дубенцов Б.Б.* Самодержавие и чиновничество в 1881–1904 гг. (Политика царского правительства в области организации государственной службы): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Ленинградское отделение Института истории СССР АН СССР, 1977; *Корелин А.П.* Дворянство в пореформенной России 1861–1904 гг. Состав, численность, корпоративная организация. Москва: Наука, 1979; *Соловьев Ю.Б.* Самодержавие и дворянство в конце XIX века. Ленинград: Наука, 1973; *Троицкий С.М.* Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в.: формирование бюрократии. Москва: Наука, 1974; *Федосов И.А.* Социальная сущность и эволюция российского абсолютизма: XVII – первая половина XIX в. // *Вопросы истории.* 1971. № 7. С. 46–55; *Чернуха В.Г.* Совет министров в 1857–1861 гг. // *Вспомогательные исторические дисциплины.* 1973. Т. 5. С. 120–137.

<sup>9</sup> *Шепелев Л.Е.* Титулы, мундиры, ордена в Российской империи. Ленинград: Наука, 1991; *Шепелев Л.Е.* Царизм и буржуазия во второй половине XIX века. Проблемы торгово-промышленной политики. Ленинград: Наука, 1981; *Шепелев Л.Е.* Чиновный мир России: XVIII – начало XX в. Санкт-Петербург: Искусство-СПб, 1999.

<sup>10</sup> *Баринова Е.П., Трубицын И.О.* Канцелярские служители дворянской корпорации второй половины XIX – начала XX вв. // *Via in Tempore. История. Политология.* 2023. Т. 50, № 3. С. 673–685. <https://doi.org/10.52575/2687-0967-2023-50-3-673-684>; *Барыкина И.Е.* Государственное управление России второй половины XIX века: особые формы и специальные институты. Санкт-Петербург: Нестор-История, 2018; *Большакова О.В.* Власть и политика в России XIX – начала XX века: американская историография. Москва: Наука, 2008; *Борисенок Т.В.* Образ чиновничества в России и во Франции во второй половине XIX века: дис. ... канд. культурологии. Российский государственный гуманитарный университет, 2001; *Егоров В.П., Слинков А.В.* История государственного аппарата и чиновничества в России. Москва: Юридический институт МИИТа, 2013; *Оболонский А.В.*

аппарата Российской империи с учетом воздействия на него экономических, политических и социокультурных факторов.

В современной историографии важное место стали занимать также региональные исследования чиновничьего аппарата Российской империи, среди которых можно выделить работы Ю.В. Бодровой, Т.Р. Вакилева, Н.Н. Дрыгиной, Н.Г. Малковой, И.Г. Мельниковой, Ю.Б. Павлюка, Т.А. Поскачей, И.Ю. Синельникова<sup>11</sup> и др. Изучение деятельности

---

Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. Москва: Фонд «Либеральная миссия», 2011; *Писарькова Л.Ф.* Государственное управление России в первой четверти XIX в.: замыслы, проекты, воплощение. Москва: Новый хронограф, 2012; *Плех О.А.* Численность служащих Олонецкой губернии в первой половине XIX в. // Альманах североевропейских и балтийских исследований. 2019. №. 4. С. 218–230; *Ружицкая И.В.* Просвещенная бюрократия. 1800–1860-е гг. Москва: Издательство Института российской истории РАН, 2009; *Соколова Е.С.* Институт сословных прав в официальной политической доктрине и законодательстве России середины XVII – первой половины XIX века (дворянство, духовенство, купечество). Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия, 2011; *Соловьев К.А.* Хозяин земли русской? Самодержавие и бюрократия в эпоху модерна. Москва: Новое литературное обозрение, 2017; *Уортман Р.С.* Сценарии власти. Мифы и церемонии русской монархии. Т. 1. От Петра Великого до смерти Николая I / перевод с английского С.В. Житомирской. Москва: ОГИ, 2002; *Шилов Д.Н.* Государственные деятели Российской империи. Главы высших и центральных учреждений. 1802–1917 гг. Санкт-Петербург: Дмитрий Буланин, 2002.

<sup>11</sup> *Бодрова Ю.В.* Семья провинциального чиновника первой половины XIX в. (на материалах Тверской губернии): дис. ... канд. ист. наук. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, 2009; *Вакилев Т.Р.* Провинциальное чиновничество в системе государственного управления во второй четверти XIX века (на материалах Пензенской губернии): дис. ... канд. ист. наук. Пензенский государственный университет, 2017; *Дрыгина Н.Н.* Исторический опыт формирования регионального аппарата государственного управления в Нижнем Поволжье во второй половине XIX – начале XX в.: дис. ... канд. ист. наук. Астраханский государственный университет, 2010; *Малкова Н.Г.* Условия службы чиновников в местных государственных учреждениях в конце XVIII – середине XIX в. (по материалам Казанской губернии) // Экономическая история. 2011. № 3 (14). С. 6–11; *Мельникова И.Г.* Чиновничество Верхневолжских губерний в первой четверти XIX века: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова, 2010; *Павлюк Ю.Б.* Российское чиновничество в системе местного управления в первой половине XIX века (на материалах Московской и Тверской губерний): дис. ... канд. ист. наук. Государственный университет управления, 2001; *Поскачей Т.А.* Провинциальное чиновничество России в последней четверти XVIII – первой половине XIX вв. (на материалах Рязанской губернии): дис. ... канд. ист. наук. Рязанский государственный университет имени С.А. Есенина, 2006; *Синельников И.Ю.* Учреждения и чиновники Министерства внутренних дел в российской провинции 1861–1917 гг. (на материалах Рязанской губернии): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Владимирский государственный университет имени А.Г. и Н.Г. Столетовых, 2012.

провинциального чиновничества позволяет дополнить научные знания по проблеме несоответствия гражданского чина и должности в провинции.

Таким образом, проблема гражданского чиновничества в Российской империи в значительной степени исследовалась в контексте эволюции государственного аппарата и гражданской службы в целом. При этом многие вопросы истории системы и механизма действия гражданского чиновничества до сих пор остаются недостаточно изученными, такие, например, как разработка и обсуждение в XIX – начале XX в. проектов уставов о гражданской службе в специальных комитетах и комиссиях.

### Основная часть

Последняя комиссия для разработки устава о службе гражданской была создана в июле 1895 г. для устранения устаревших норм российского гражданского чиновничества и их систематизации. Итогом работы этой комиссии должен был стать новый Устав о службе гражданской. Сохранившиеся в РГИА, но до сих пор слабоизученные материалы комиссии позволяют изучить процесс подготовки и обсуждения проекта устава, выяснить причины, по которым этот важнейший для гражданской службы документ не был принят.

В ноябре 1895 г. по указу Николая II председателем Комиссии был назначен Е.А. Перетц. После его смерти, в марте 1899 г. председателем стал И.И. Шамшин<sup>12</sup>. Первоначальный состав Комиссии из 19 человек, включая председателей<sup>13</sup>, к концу ее работы увеличился до 31 человека, представлявших большую часть высших и центральных правительственных учреждений империи<sup>14</sup>.

Согласно протоколам заседаний, члены Комиссии постоянно сталкивались в бурных дискуссиях по ключевым изменениям, вносимым в проект устава о

---

<sup>12</sup> Протоколы заседаний Комиссии для пересмотра о службе гражданской // Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1200. Оп. 1. Д. 7г. Л. 1–2.

<sup>13</sup> Там же. (Министры императорского двора В.Б. Фредерикс и иностранных дел Н.П. Шишкин; товарищи министров: народного просвещения М.С. Волконский, путей сообщения Н.П. Петров, внутренних дел Н.А. Неклюдов, министерства финансов А.П. Иващенко, министерства юстиции П.М. Бутовский, министерства земледелия и государственных имуществ А.А. Нарышкин; главноуправляющий собственной Е.И.В. канцелярии В.В. Верховский и его помощники А.С. Танеев и А.А. Будберг; товарищ обер-прокурора Синода В.К. Саблер; Государственный секретарь А.С. Стишинский; помощник управляющего делами Комитета министров Э.В. Шольц; начальники Канцелярии военного министерства П.Л. Лобко и главного управления уделов Л.Д. Вяземский; директор канцелярии Морского министерства А.Т. Серебряков.)

<sup>14</sup> *Белых А.А.* Три века Табели о рангах // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2023. № 58 (2). С. 106. <https://doi.org/10.55959/MSU0130-0105-6-58-2-6>

службе гражданской, однако решения стремились принимать путем консенсуса<sup>15</sup>. Поэтому, когда к 1901 г. проект был подготовлен, его отправили на рассмотрение в центральные и высшие государственные учреждения.

В данной статье представлены результаты исследования реакции высших и центральных государственных учреждений на ключевые изменения, предложенные в проекте устава о службе гражданской для выявления причин отказа от реформирования системы гражданского чиновничества в Российской империи в конце XIX – начале XX в.

В пояснительной записке, составленной в Комиссии, были отмечены основные факторы, по которым гражданская служба нуждалась в «коренном» реформировании<sup>16</sup>. По мнению большинства членов Комиссии, образовательный ценз для служащих, введенный в первой половине XIX в., был недостаточен для замещения высших должностей. Многие государственные учреждения испытывали трудности в выборе кандидатов при назначении на должности вследствие требуемого законом соответствия между чином и должностью, которое зачастую не соблюдалось. Не менее важной проблемой, сохранявшейся на протяжении столетия, для решения которой создавались отдельные Комитеты и Комиссии, был неконтролируемый рост чиновничьего аппарата. И, наконец, тревогу вызывало то, что зачастую обязанности государственного значения возлагались на лиц, исполнявших службу по вольному найму.

В проекте нового устава о службе гражданской наиболее важные изменения сводились к следующему: уравнивание прав при поступлении на гражданскую службу для всех сословий; отказ от производства в чины на основе выслуги лет и за приобретение ученой степени; изъятие из Табели о рангах четырех гражданских чинов; введение гражданских чинов в ранг наград, жалуемых за служебные отличия; введение подготовительной службы и стажа; разделение должностей на классные, неклассные и по найму; введение более строгого образовательного ценза<sup>17</sup>.

Важным этапом в подготовке окончательной редакции проекта устава стало его направление в центральные государственные учреждения, которые проанализировали его в отчетах, представленных в Комиссию, где, в свою очередь, был проведен детальный анализ материалов, присланных из министерств.

---

<sup>15</sup> Дело об учреждении при Государственном Совете Комиссии для пересмотра устава о службе гражданской. Часть 2 // РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 16. Л. 15–16.

<sup>16</sup> Дело о рассмотрении проекта устава о службе гражданской с объяснительной запиской для обсуждения на заседаниях Комиссии 1900–1901 гг. // РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 11. Л. 1–2.

<sup>17</sup> Там же. Л. 3–5.

Министерство финансов, возглавляемое С.Ю. Витте, подготовило содержательный анализ проекта устава объемом в сорок пять листов. В отчете отмечалось, что необходимость в изменениях гражданской службы существовала давно, однако эти изменения в течение столетия носили характер небольших поправок и дополнений и не привели к кардинальной трансформации основ гражданской службы<sup>18</sup>. Основными вопросами, которые были рассмотрены в отчете министра финансов, стали предложения Комиссии об отмене выслуги лет, планы по упразднению четырех гражданских чинов и деление гражданской службы на классную, неклассную и службу по найму (вольнонаемную).

Министр финансов поддерживал предложения об упразднении права продвижения по службе на основе выслуги лет и за приобретение ученой степени, а также о сокращении числа гражданских чинов<sup>19</sup>. Тем не менее, он выразил сомнения относительно того, можно ли назвать этот проект «коренной реформой», поскольку Комиссия не решилась на полное упразднение всех гражданских чинов, ограничившись лишь частичными мерами<sup>20</sup>.

Кроме того, Комиссия отказалась от идеи уравнивать чины с должностями; вместо этого она ввела два новых института: подготовительную службу с установлением экзамена и стаж, сроки которого различались в зависимости от степени образования<sup>21</sup>. Министерству финансов эти предложения показались сомнительными: в отчете отмечалось, что подготовительная служба может быть эффективной лишь в определенных ведомствах, а стаж, в сущности, не является показателем квалификации и способностей чиновника<sup>22</sup>.

Несмотря на некоторые разногласия с Комиссией, С.Ю. Витте признавал, что чины по-прежнему имели важное значение для чиновников. В отчете приводились возможные мотивы, побуждавшие чиновников стремиться к чинам, в частности, возможность приобретения статуса личного почетного гражданства, потомственного почетного гражданства, личного дворянства и даже потомственного дворянства<sup>23</sup>. Кроме того, производство в новый чин давало право на дополнительные денежные отчисления при передвижениях по службе или командировках, а также получение более высоких должностей и иногда казенных квартир. Чиновники предпочитали чины орденам, поскольку они не влекли за собой вычетов из содержания, тогда как за ордена, особенно

<sup>18</sup> Замечания по проекту устава о гражданской службе, присланные учреждениями ведомства Мин. Фин. // РГИА. Ф. 560. Оп. 26. Д. 250. Л. 4–5.

<sup>19</sup> Там же. Л. 6.

<sup>20</sup> Там же. Л. 2–3.

<sup>21</sup> Там же. Л. 12–13.

<sup>22</sup> Там же. Л. 12.

<sup>23</sup> Там же. Л. 14.



высших степеней, взимались вычеты<sup>24</sup>. Для чиновников с низким жалованьем подобные вычеты могли быть достаточно обременительными. Эти мотивы, согласно отчету министерства, объясняли причины, по которым общество не могло полностью избавиться от чинов<sup>25</sup>. «В XIX столетии чины – это не должности, а место человека на бюрократической лестнице»<sup>26</sup>.

Важно отметить, что в рамках мер по повышению эффективности службы министерство финансов под руководством С.Ю. Витте осуществляло целенаправленную стратегию обновления чиновнического аппарата. Историк Я.Н. Соловьев обратил внимание на то, что в этом министерстве все больше должностей стали занимать лица с высшим образованием, для которых создавались преимущества по службе, поощрялась их инициатива<sup>27</sup>. К началу XX в. политика Витте стала приносить ощутимые результаты. Современники отмечали наличие особой «демократической» атмосферы в министерстве, улучшение качества работы служащих. Все это сказывалось на увеличении влияния министерства финансов среди других правительственных учреждений.

Другим важным нововведением в проекте устава о службе гражданской стало деление гражданской службы на классную, неклассную и по вольному найму. Согласно проекту устава, классная служба делилась, в свою очередь, на десять классов, неклассная служба – на старшие и младшие разряды; служба по найму была разделена на первый и второй разряды<sup>28</sup>. Это разделение было обосновано наличием должностей хозяйственного характера, требовавших соответствующей структуризации.

По мнению министра финансов, в проекте не было дано точного определения видов гражданской службы, отчего на практике могли возникнуть служебные противоречия<sup>29</sup>. Кроме того, министром подвергалась сомнению и необходимость деления неклассной службы на разряды. К примеру, бухгалтеров ведомства Государственного контроля, имевших высшие ранги, причисляли к гражданской службе, при этом бухгалтеров низших разрядов

---

<sup>24</sup> Шепелев Л.Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века. С. 203.

<sup>25</sup> Замечания по проекту устава о гражданской службе, присланные учреждениями ведомства Мин. Фин. // РГИА. Ф. 560. Оп. 26. Д. 250. Л. 14–15.

<sup>26</sup> Соловьев К.А. Хозяин земли русской? Самодержавие и бюрократия в эпоху модерна. С. 47.

<sup>27</sup> Соловьев Я.В. Министерство финансов Российской империи в 1858–1903 гг.: Организация и функционирование: дис. ... канд. ист. наук. Московский государственный областной университет, 2003. С. 113.

<sup>28</sup> Протоколы заседаний Комиссии для пересмотра о службе гражданской // РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 7г. Л. 7–8.

<sup>29</sup> Замечания по проекту устава о гражданской службе, присланные учреждениями ведомства Мин. Фин. // РГИА. Ф. 560. Оп. 26. Д. 250. Л. 22.

ставили в положение некласной службы и т.п.<sup>30</sup> Согласно проекту, образовательный ценз для старших некласных должностей стал выше, чем для класных. Служащие некласной службы должны были иметь законченный курс городского училища, в то время как для должностей класной службы необходимо было пройти «программу испытания вольноопределяющихся второго разряда»<sup>31</sup>. По данным, приводимым в докладе комиссии, из 4 339 человек, определенных на государственную службу с 1 ноября 1894 по 1 августа 1895 г., 32 % получили высшее образование, 15 % окончили курс средних учебных заведений, а 52,5 % обучались в уездных училищах или получили меньшее образование<sup>32</sup>.

Министр финансов согласился с мнением Комиссии о том, что некласные должности следовало бы определить исключительно для занятий, связанных с формальными, механическими и узкотехническими областями, не имеющими непосредственного отношения к гражданской службе<sup>33</sup>. Кроме того, министр отмечал, что служащие некласных должностей могут иметь право на пенсии, но только в случаях, «когда это требовалось свойствами, связанными с их должностными обязанностями»<sup>34</sup>. Очевидно, что определенная часть некласных служащих могла быть лишена пенсий, что подвергало сомнению разницу между некласной и вольнонаемной службой.

Министерство земледелия и государственных имуществ, возглавляемое А.С. Ермоловым, подготовило не менее детальный отчет. В центре внимания министра земледелия находились ключевые вопросы: об отмене чинов, о градации гражданской службы и образовательный ценз. С первых же строк министр ясно выразил свою позицию:

Не отрицая своевременности пересмотра устаревшего действующего устава о службе гражданской... едва ли можно, однако признать необходимость производства коренной ломки всего строя правительственной службы, зиждущегося на прочных началах, исторически выработавшихся столетиями<sup>35</sup>.

---

<sup>30</sup> Замечания по проекту устава о гражданской службе, присланные учреждениями ведомства Мин. Фин. // РГИА. Ф. 560. Оп. 26. Д. 250. Л. 4–5.

<sup>31</sup> Там же. Л. 22.

<sup>32</sup> *Зайончковский П.А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. С. 53.

<sup>33</sup> Замечания по проекту устава о гражданской службе, присланные учреждениями ведомства Мин. Фин. // РГИА. Ф. 560. Оп. 26. Д. 250. Л. 24.

<sup>34</sup> Там же. Л. 35–36.

<sup>35</sup> Дело об учреждении при Государственном Совете Комиссии для пересмотра устава о службе гражданской. Часть 2 // РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 16. Л. 231–232.

Согласно новому проекту устава о службе гражданской, предлагалось упразднить четыре гражданских «коллежских» чина: регистратора, секретаря, асессора и советника<sup>36</sup>. Кроме того, предлагалось чины губернского секретаря, титулярного, надворного и статского советников давать не в обычном порядке за выслугу лет в предыдущем чине, а как награду за службу<sup>37</sup>. Министр земледелия и государственных имуществ выступал решительно против последнего предложения, ссылаясь на то, что награды, как правило, выделялись по определенной квоте: в центральных государственных учреждениях один чин на двадцать чиновников, а в губернских – один чин на сорок чиновников<sup>38</sup>. С сокращением чинов данное ограничение осложнило бы возможность получения высших наградных чинов, особенно для провинциального чиновничества, которое, к тому же, лишалось возможности продвижения по выслуге лет.

Кроме того, А.С. Ермолов отмечал, что стремление получить чин сохранялось и среди «самых интеллигентных людей», и приводил в качестве примера судебное ведомство, в котором с 1866 по 1895 г. отсутствовала система выслуги лет<sup>39</sup>. Министр подчеркивал, что сокращение числа гражданских чинов на четыре чина привело бы к увеличению до 20 лет срока получения чина статского советника, более 3 лет – выслуга лет для получения чина губернского секретаря, 4 года – титулярного советника, 5 лет – надворного советника, 6 лет – статского советника. Кроме того, необходимо было учитывать и трехлетний срок для получения награды<sup>40</sup>.

Согласно проекту устава о службе гражданской, предусматривалось введение подготовительной службы, а должность служащего определялась в зависимости от уровня образования. Например, лица с высшим образованием могли быть назначены на должности VIII класса без подготовительной службы, для достижения VII класса требовалось три года подготовительной службы и т.д. (см. таблицу). Тем самым, проект вводил принцип более строгого образовательного ценза, согласно которому, чем выше была должность, на которую претендовал чиновник, тем более высокие требования предъявлялись к его образованию, особенно к наличию высшего образования.

---

<sup>36</sup> Дело об учреждении при Государственном Совете Комиссии для пересмотра устава о службе гражданской. Часть 2 // РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 16. Л. 232.

<sup>37</sup> Там же.

<sup>38</sup> Там же. Л. 233.

<sup>39</sup> Там же. Л. 235.

<sup>40</sup> Там же. Л. 236.

Таблица

**Установленные сроки подготовительной службы (в годах)  
при занятии должностей с VIII по IV классы**

Образовательный уровень	VIII класс	VII класс	VI класс	V класс	IV класс
Высшее образование	–	3	6	9	12
Среднее образование	2	6	10	13	16
Для окончивших 6 классов гимназии	3	8	12	15	18
Для выдержавших испытание по особой программе	4	10	14	17	20

**Примечание.** Составлено по материалам деятельности Комиссии по пересмотру Устава о службе гражданской<sup>41</sup>.

А.С. Ермолов в отчете министерства высказывал недовольство таким подходом, считая сомнительным способом определение способностей чиновника исключительно по наличию у него диплома<sup>42</sup>. Вместо этого он предлагал ввести специальный экзамен и предоставить всем равные возможности для прохождения подготовительной службы. По его мнению, такой подход помог бы сократить «искусственную гонку» за получением высшего образования ради служебных преимуществ<sup>43</sup>.

Другой важный вопрос, рассмотренный в министерстве, был связан с делением гражданской службы на классную, неклассную и службу по найму. Министр А.С. Ермолов выступал против данной градации, так как считал ее заимствованной из западноевропейской практики и неспособной учитывать особенности российской действительности<sup>44</sup>. Главное различие, по мнению министра, состояло в том, что в Европе наемные служащие были материально обеспечены и их доход со временем увеличивался, в то время как в России жалованье чиновников росло медленнее, а основным стимулом службы оставались чины и связанные с ними привилегии<sup>45</sup>.

Можно предположить, что особое внимание к провинциальному чиновничеству в отчете министра земледелия, вероятно, связано с защитой привилегий помещиков и лоббированием интересов провинциальных чиновников. Согласно отчету министерства, сокращение числа чинов по предложенному проекту устава причинило бы наибольший вред именно провинциальному чиновничеству, поскольку многие провинциальные

<sup>41</sup> Дело об учреждении при Государственном Совете Комиссии для пересмотра устава о службе гражданской. Часть 2 // РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 16. Л. 237–238.

<sup>42</sup> Там же. Л. 238.

<sup>43</sup> Там же. Л. 238–239.

<sup>44</sup> Там же. Л. 240.

<sup>45</sup> Там же.

должности низкого ранга оценивались чинами и их получение путем долговременной службы имело для служащих большое значение.

В то же время, как отметил в своем исследовании И.И. Воронов, А.С. Ермолов систематически проявлял особую заботу о подчиненных, стремясь установить в 1890-е гг. надбавку к окладам своих чиновников от 10 до 25 %<sup>46</sup>. Кроме того, служащие этого министерства имели право на получение различных наград, включая чины, ордена, предоставление земельных участков, подарки от высшего руководства и т.д.<sup>47</sup> Также чиновникам предоставлялось право на отпуск продолжительностью до четырех месяцев<sup>48</sup>. Таким образом, можно предположить, что действия А.С. Ермолова были направлены на удержание высококвалифицированных сотрудников в своем ведомстве.

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

Министр юстиции указывал, что чины по-прежнему являются важным стимулом для гражданских служащих, особенно для провинциального чиновничества<sup>49</sup>. При этом он подчеркивал, что в силу ограниченности заработной платы присвоение чинов оставалось одним из немногих реальных способов вознаграждения за усердную службу, а также поддержания у служащих энергии для успешного выполнения служебных обязанностей<sup>50</sup>.

Н.В. Муравьев согласился с теми членами Комиссии, которые выступали за сохранение гражданских чинов в полном объеме и принципа выслуги лет. В его отчете отмечалось следующее:

Если в настоящее время государственная служба имеет особую привлекательность отчасти вследствие возможности получения чинов, то именно благодаря тому, что за чином младшим следуют старшие чины, в достижении коих служащий имеет некоторую уверенность. При действии же нового устава о службе такая надежда была бы утрачена, так как с сокращением числа чинов, отменой выслуги лет и, главным образом,

---

<sup>46</sup> Воронов И.И. Министерство земледелия Российской империи: XIX – начало XX в.: дис. ... д-ра ист. наук. Санкт-Петербургский государственный университет, 2016. С. 81.

<sup>47</sup> Евреинов В.А. Гражданское чиновничество в России. С. 96.

<sup>48</sup> Ерошкин Н.П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. С. 141.

<sup>49</sup> Дело об учреждении при Государственном Совете Комиссии для пересмотра устава о службе гражданской. Часть 2 // РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 16. Л. 412.

<sup>50</sup> Там же.

введением чинов в общую лестницу наград, возможность получения чинов была бы до крайности затруднена<sup>51</sup>.

Министр также соглашался с большинством членов Комиссии относительно необходимости установления более жесткого образовательного ценза для приема на гражданскую службу. Он отмечал, что

во всей полноте вышеозначенный вопрос не оставляет сомнения в том, что подобное его разрешение вызывается не только интересами справедливости, но и задачами государственной политики...<sup>52</sup>

По вопросу деления гражданской службы на классную и неклассную, министр юстиции был согласен с тем, что разделение неклассных служащих на три категории является наименьшим раздроблением этой службы. Однако, по его мнению, предложенная Комиссией грань между классной и неклассной службой недостаточно четка и ясна, что в практической реализации может вызвать дополнительные сложности. Н.В. Муравьев предложил альтернативный подход для неклассных должностей: не устанавливать особого образовательного ценза, а позволить начальникам отделов самим определять должности. Кроме того, оставить в качестве почетных наград для неклассных служащих только награждение медалями, сохранить звания личного и потомственного почетного гражданина и обеспечить равные пенсионные права служащим<sup>53</sup>.

Не менее важным представляется отчет государственного секретаря барона Ю.А. Икскуля. В вопросе о предоставлении равных прав при поступлении на государственную службу он придерживался мнения большинства членов Комиссии и поддерживал отмену сословного ценза<sup>54</sup>. Он подчеркивал, что данная мера не является новшеством, поскольку

постепенно и шаг за шагом, в течение почти полувека, расширилась область государственной службы, доступная для лиц, не имеющих по своему происхождению, на основании правил III тома свода законов, права поступать в оную, и таким образом частично, по отношению ко многим должностям и учреждениям (ст. 146 и 148 устава о службе гражданской), означенный ценз уже не действует. Предложенная полная его отмена будет только последним звеном той цепи мероприятий, которые неуклонно

<sup>51</sup> Дело об учреждении при Государственном Совете Комиссии для пересмотра устава о службе гражданской. Часть 2 // РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 16. Л. 415–416.

<sup>52</sup> Там же. Л. 422.

<sup>53</sup> Там же. Л. 418.

<sup>54</sup> Там же. Л. 631.

проводились в течение весьма продолжительного времени и вызывались насущными потребностями государственной жизни<sup>55</sup>.

Кроме того, государственный секретарь затронул вопрос об образовательном цензе. По его мнению, предложенные меры вызывали «сочувствие», поскольку на гражданскую службу, несмотря на ужесточение образовательного ценза, допускались лица, окончившие шесть классов средних учебных заведений<sup>56</sup>. Следует отметить, что начиная со второй половины XIX в. объемы служебной переписки и документооборота постоянно увеличивались, что приводило к росту младшего звена чиновничества, тогда как среднее звено к концу XIX в. было преимущественно образованно и стремилось с помощью образования и выслуги лет занять более высокие должности<sup>57</sup>. В связи с нехваткой служащих младшего звена правительство предпринимало меры для назначения на низшие должности лиц, окончивших средние учебные заведения<sup>58</sup>.

Принятие предложенных мер представлялось государственному секретарю «необходимым шагом и имеющим неоспоримое значение»<sup>59</sup>. Однако он сомневался в том, что на практике эти предложения будут поддержаны всеми ведомствами.

В отношении деления гражданской службы Ю.А. Иксуль обратил внимание на разногласия, возникшие среди членов Комиссии. Большинство членов Комиссии выступало против лишения некласных должностей пенсий<sup>60</sup>. По мнению государственного секретаря, беспокойство министров по этому поводу заслуживало внимания, поскольку нельзя было исключить, что новые меры ухудшат положение служащих и негативно скажутся на интересах государственной службы<sup>61</sup>.

В Комиссию по пересмотру устава о службе гражданской поступил также отчет управляющего Морским министерством, генерал-адъютанта П.П. Тыртова. Он отмечал, что «труды на службе заслуживают заурядного награждения известными знаками отличия» и предлагал сохранить присвоение

---

<sup>55</sup> Дело об учреждении при Государственном Совете Комиссии для пересмотра устава о службе гражданской. Часть 2 // РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 16. Л. 632.

<sup>56</sup> Там же. Л. 635–636.

<sup>57</sup> Кунавин К.С. «Единственно от высочайшего соизволения»? Высшее гражданское чиновничество в России XIX – начала XX в. сквозь призму теории самоорганизованной критичности // Историческая информатика. 2019. № 4. С. 80. <https://doi.org/10.7256/2585-7797.2019.4.31544>

<sup>58</sup> Соловьев Ю. Б. Самодержавие и дворянство в конце XIX века. С. 112.

<sup>59</sup> Дело об учреждении при Государственном Совете Комиссии для пересмотра устава о службе гражданской. Часть 2 // РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 16. Л. 637.

<sup>60</sup> Там же. Л. 649.

<sup>61</sup> Там же.

чинов за выслугу лет<sup>62</sup>. Кроме того, он полагал, что основные предложения Комиссии «подвергнут гражданскую службу крайне неблагоприятным условиям по сравнению с военной»<sup>63</sup>. П.П. Тыртов приводил в пример офицера, поступавшего на военную службу в возрасте 20 лет и рано начинавшего свой путь к наградам. В сравнении с ним чиновник начинал гражданскую службу после получения высшего образования и исполнения воинской повинности, обычно в возрасте не моложе 25 лет. В подобных условиях, по мнению П.П. Тыртова, чиновник

будет еще выслуживать не менее двенадцати лет для возможности награждения четырьмя обер-офицерскими чинами<sup>64</sup>.

Он отмечал:

Предложения проекта по настоящему предмету нуждаются в поправках, а следовательно, представляются не вполне правильными при существующих условиях<sup>65</sup>.

Также негативно оценивалось министром и предложение о структуре гражданской службы, поскольку границы между классными и неклассными должностями были чрезвычайно размыты, и проект не предоставлял достаточно ясного решения относительно того, какие из должностей включались в состав неклассных<sup>66</sup>.

Весьма консервативную позицию по отношению к новому проекту устава о службе гражданской занял министр внутренних дел Д.С. Сипягин. По его мнению, проблема несоответствия чина и должности в значительной степени уже была устранена. Например, во многих ведомствах действовало положение, по которому «должности до 4 класса не могут быть замещены лицами, не имеющими соответственных чинов, а также лицами, вовсе чинов не имеющими»<sup>67</sup>. Д.С. Сипягин считал, что введение данного положения во всех ведомствах позволит избежать трудностей при назначении на должности, не нарушая при этом существующего порядка. Помимо этого, министр выступал против отмены выслуги лет. Согласно данным МВД, из 20 889 лиц,

---

<sup>62</sup> Дело об учреждении при Государственном Совете Комиссии для пересмотра устава о службе гражданской. Часть 2 // РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 16. Л. 115–116.

<sup>63</sup> Там же. Л. 116.

<sup>64</sup> Там же. Л. 117–118.

<sup>65</sup> Там же. Л. 119.

<sup>66</sup> Там же. Л. 125.

<sup>67</sup> Хозяйственный департамент Министерства внутренних дел. За 1901 г. Секретарская часть. По проекту Устава о службе гражданской // РГИА. Ф. 1287. Оп. 46. Д. 3582. Л. 7–8.



получивших право на личное и потомственное дворянство с 1882 по 1896 г., 28 % приобрели эти права с получением чинов и 72 % – по орденам<sup>68</sup>. Кроме того, увеличение числа лиц, имевших высшие чины, объяснялось министром пропорциональным ростом числа служащих и не связывалось с расточительством чинами или получением их «с большой легкостью»<sup>69</sup>. По его мнению, отмена выслуги лет и упразднение ряда низших чинов не представлялась целесообразной, поскольку это лишило бы государственную службу привлекательности. Кроме того, министр выступал на стороне большинства членов Комиссии в вопросе ужесточения образовательного ценза, несмотря на то, что, согласно данным, из 1 609 человек, поступивших на службу в МВД с 1 ноября 1894 г. по 1 августа 1895 г., высшее образование имели всего 17 % полицейских чиновников, среднее – 10,32 %, низшее – 72,68 %<sup>70</sup>.

Министр внутренних дел обращал внимание на то, что предложения о классной и неклассной службе вызвали многочисленные возражения в составе Комиссии. Главные из них сводились к трудностям распределения всех должностей по намеченным Комиссией тринадцати категориям. Он указывал, что «в случае утверждения проекта не будет в сущности положено предела так называемому “расточению” служебных преимуществ»<sup>71</sup>.

Подобные замечания были сделаны и в отчете председателя Комитета министров И.Н. Дурново. Он отмечал, что включение чинов в общий ряд наград имело бы негативное воздействие на средние и низшие должности, так как согласно положению 1874 г. нормы наград определены в соотношении 1:20 для центральных ведомств и 1:40 для подведомств<sup>72</sup>. Тем не менее, И.Н. Дурново не возражал против сокращения четырех гражданских чинов при условии сохранения выслуги лет. С другой стороны, деление гражданской службы было признано им мерой искусственной, ведущей к произволу, что могло негативно повлиять на эффективность гражданской службы<sup>73</sup>.

Свои предложения по проекту устава представил также министр путей сообщения М.И. Хилков. Прежде всего, он считал, что надо сохранить

---

<sup>68</sup> Хозяйственный департамент Министерства внутренних дел. За 1901 г. Секретарская часть. По проекту Устава о службе гражданской // РГИА. Ф. 1287. Оп. 46. Д. 3582. Л. 10–11.

<sup>69</sup> Там же. Л. 11.

<sup>70</sup> Колодеев Е.П. Уровень образованности полицейских чиновников в Российской империи во второй половине XIX в. // Теория и практика общественного развития. 2013. № 7. С. 247.

<sup>71</sup> Хозяйственный департамент Министерства внутренних дел. За 1901 г. Секретарская часть. По проекту Устава о службе гражданской // РГИА. Ф. 1287. Оп. 46. Д. 3582. Л. 23.

<sup>72</sup> Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х годов. С. 156.

<sup>73</sup> Дело об учреждении при Государственном Совете Комиссии для пересмотра устава о службе гражданской. Часть 2 // РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 16. Л. 508.

производство в чины до статского советника<sup>74</sup>. Кроме того, министр предложил внести изменения в систему выслуги лет следующим образом: лица, занимающие должности не ниже V класса, могли получить чин статского советника после пяти лет выслуги, а чин надворного советника – не ниже VI класса – после шести лет выслуги. Для лиц с высшим образованием предлагалось сократить срок до одного года до получения чина губернского секретаря, до пяти лет до чина титулярного советника и до шести лет до чина надворного советника и чина статского советника<sup>75</sup>. По вопросам деления гражданской службы министр выступал на стороне большинства Комиссии, однако считал, что для некласных служащих было бы правильным сохранить предложенное производство в чины в наградном порядке<sup>76</sup>.

В документах РГИА сохранился отчет статс-секретаря Государственного Совета С.В. Рухлова, который с 1903 г. занимал должность товарища главноуправляющего торговым мореплаванием и портами<sup>77</sup>. В отчете он указывал, что отмена существующей системы производства в чины за выслугу лет и сокращение чинов, включая требование Комиссии о соответствии чина с должностью, являются целесообразными<sup>78</sup>. Однако введение чинов в общий ранг наград он не считал разумным решением. «Пожалование чинов за выслугу лет, расточение их в виде наград, вне зависимости от служебного положения, повели их к обесцениванию, как служебных отличий», – отмечал он<sup>79</sup>. С.В. Рухлов был убежден, что увеличение числа наград путем объединения орденов и чинов до восемнадцати приведет к тому, что при средней продолжительности жизни служащего практически невозможно будет достичь высших наград. Однако стоит отметить, что даже при наивысших усилиях чиновников, они не смогли бы получить все восемнадцать наград, так как их образование и стаж позволяли им «перескакивать» через нижние ступени наград<sup>80</sup>.

С.В. Рухлов предлагал вернуться к идее Петра Великого о том, что чин является показателем занимаемой должности. В его отчете отмечалось:

---

<sup>74</sup> Дело об учреждении при Государственном Совете Комиссии для пересмотра устава о службе гражданской. Часть 2 // РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 16. Л. 753–754.

<sup>75</sup> Там же. Л. 759–760.

<sup>76</sup> Там же. Л. 760.

<sup>77</sup> Шолов Д.Н. Государственные деятели Российской империи. С. 284.

<sup>78</sup> Дело об учреждении при Государственном Совете Комиссии для пересмотра устава о службе гражданской. Часть 2 // РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 16. Л. 903.

<sup>79</sup> Там же. Л. 905–906.

<sup>80</sup> Там же. Л. 906.

Такую связь должности с чином можно было установить, присвоив должностям чины, примерно, в следующей градации: X класс – губернский секретарь, IX класс – коллежский секретарь, VIII класс – титулярный советник, VII класс – надворный советник, VI класс – коллежский советник, V класс – статский советник, IV класс – действительный статский советник, III – тайный советник, I и II классы – действительный тайный советник<sup>81</sup>.

Данная система существовала бы при условии сокращения четырех гражданских чинов согласно проекту Комиссии. Что касается чинов с V класса, то они как высшие чины присуждались бы в наградном порядке. В отношении деления гражданской службы на классную и неклассную, С.В. Рухлов соглашался с проектом Комиссии, при этом отмечая, что чины должны получать только классные служащие, для неклассных служащих следовало бы сохранить дарование медалями, орденами и предоставление сословных преимуществ<sup>82</sup>.

Эти же вопросы были затронуты и в отчете министра иностранных дел В.Н. Ламсдорфа, который отметил, что

видоизменение чина, как права, соединенного с прохождением службы, в один из видов наград, увеличивая общее число таковых до восемнадцати... уменьшает служащим возможность достигнуть более или менее значительных и чина, и ордена<sup>83</sup>.

По мнению министра, целью, которую преследовала Комиссия, было улучшение привлекательности гражданской службы. Однако, если чиновникам будет сложно достичь последней награды, при условии, что они стремились бы к этой цели, то это может вызвать у них разочарование<sup>84</sup>. Однако В.Н. Ламсдорф не выступал против сокращения чинов, при условии сохранения награждения первыми четырьмя чинами. В остальных вопросах министр иностранных дел выражал поддержку мнению большинства членов Комиссии.

Собственная Его Императорского Величества канцелярия по проекту устава ограничилась кратким отчетом, в котором, прежде всего, выражалась тревога по поводу того, что тесная связь гражданской службы с политической и общественной сферой может привести к непредсказуемым последствиям при ее коренных изменениях. Именно поэтому Комиссии и Комитеты, которые в

---

<sup>81</sup> Дело об учреждении при Государственном Совете Комиссии для пересмотра устава о службе гражданской. Часть 2 // РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 16. Л. 909.

<sup>82</sup> Там же. Л. 909–910.

<sup>83</sup> Там же. Л. 911.

<sup>84</sup> Там же.

течение XIX в. занимались вопросами гражданского чиновничества, сталкивались с трудностями в практической реализации своих предложений<sup>85</sup>.

Тем не менее, Канцелярия полностью поддерживала проект устава о службе гражданской, отмечая, что

...выработанный проект, который, сохраняя исторические особенности русского служебного строя, – пожалование в гражданские чины и предоставление служебных преимуществ по полученному образованию, изменяет действующие положения, сообразно с современными требованиями и пользами службы<sup>86</sup>.

Сжатое изложение своей позиции по проекту устава отразил и обер-прокурор Синода К.П. Победоносцев. Рассматривая вопросы отмены четырех гражданских чинов, отмену выслуги лет и деления гражданской службы, он подчеркивал, что

учреждение чинов... всегда составляло одно из существенных преимуществ и отличий государственной службы, а вместе с тем одно из действительных средств привлечения к ней и удержания на ней достойных и полезных деятелей<sup>87</sup>.

Он считал, что сокращение гражданской службы на четыре чина не приведет к критическим последствиям для чиновничества, однако выражал сомнения относительно отмены выслуги лет<sup>88</sup>. По его мнению, не стоило пренебрегать опытом предыдущих комиссий (1826 г., 1846 г., 1856 г., 1885 г. – В. Г., А. М.), когда

...правительство каждый раз отлагало решение сего вопроса, без сомнения, в сознании важности могущих произойти от такой реформы последствий<sup>89</sup>.

Относительно деления гражданской службы он заявлял о необходимости более четких указаний в проекте, чтобы избежать недоразумений<sup>90</sup>.

---

<sup>85</sup> Дело об учреждении при Государственном Совете Комиссии для пересмотра устава о службе гражданской. Часть 2 // РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 16. Л. 70.

<sup>86</sup> Там же. Л. 72.

<sup>87</sup> Дело о передаче представления по вопросу о чиновничестве в гражданском ведомстве в особое секретное совещание (секретно) // РГИА. Ф. 472. Оп. 44. Внутр. Оп. 425/2195. Д. 37. Л. 1–2.

<sup>88</sup> Там же.

<sup>89</sup> Там же.

<sup>90</sup> Там же. Л. 2.

Наконец, в отчете министра народного просвещения Г.Э. Зенгера была выражена определенная озабоченность относительно изменений, предлагаемых в проекте устава. В частности, министр подчеркивал, что отмена чинопроизводства за выслугу лет по ученой степени и сокращение числа чинов может привести к нарушению привилегий в его ведомстве, которые долгое время предоставлялись служащим в качестве награды за их службу<sup>91</sup>.

В уставе о службе, определенном правительством (Свод законов Российской империи, Т. III), содержится определение «учебная служба ведомства Министерства народного просвещения». Особенности учебной службы включали ее в категорию «особых ведомств гражданской службы», в которой была установлена связь между чином и ученым званием в университетах, определены должности в учебных заведениях, а также условия назначения пенсий и др.<sup>92</sup> Неудивительно, что министр был очень обеспокоен мыслью о том, что привилегии его ведомства могут быть ликвидированы.

При решении вопроса о делении гражданской службы Г.Э. Зенгер обратил внимание на недостаточную ясность предложений проекта устава о классных и неклассных должностях и выразил опасение, что отсутствие четкой грани между различными категориями должностей может привести к недоразумениям<sup>93</sup>.

### Заключение

Подводя итоги, можно сделать следующие выводы. Наиболее радикальная идея полного упразднения чинов и отмены выслуги лет была предложена министром финансов С.Ю. Витте. По его мнению, без коренных изменений проект не мог существенно повлиять на эффективность гражданской службы. При этом С.Ю. Витте полагал, что столь радикальные меры были несвоевременны и поэтому соглашался на компромиссное решение. К этому же склонялось и большинство высших чиновников. Так, председатель Комитета министров И.Н. Дурново не возражал против сокращения гражданских чинов, при условии сохранения выслуги лет и первых четырех чинов (от канцлера до действительного тайного советника). Его поддержали министр иностранных

---

<sup>91</sup> Дело об учреждении при Государственном Совете Комиссии для пересмотра устава о службе гражданской. Часть 2 // РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 16. Л. 280–285.

<sup>92</sup> *Еремينا Т.И.* «Учебная служба» как особый вид государственной службы Российской империи // Историко-правовая наука в условиях современных социальных трансформаций: сборник научных статей по итогам Всероссийского форума историков права (Санкт-Петербург, 10–11 июня 2022 г.) / под редакцией А.А. Дорской, Д.А. Пашенцева. Москва; Саратов: Саратовский источник, 2022. С. 220.

<sup>93</sup> Дело об учреждении при Государственном Совете Комиссии для пересмотра устава о службе гражданской. Часть 2 // РГИА. Ф. 1200. Оп. 1. Д. 16. Л. 288.

дел, обер-прокурор Синода, министр путей сообщения и статс-секретарь Государственного совета С.В. Рухлов. Против сокращения чинов и отмены выслуги лет выступил министр внутренних дел, отмечая, что данные меры снижают привлекательность государственной службы. К этому мнению присоединились министр земледелия и государственных имуществ, министр юстиции, управляющий Морским министерством и министр народного просвещения. Последний указал на нарушение проектом специфических привилегий его ведомства.

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

Вопрос о введении подготовительной службы и стажа получил поддержку большинства ведомств. Против выступили министр финансов и министр земледелия и государственных имуществ. Министр финансов полагал, что данные меры не способны существенно повлиять на эффективность служащих. Министр земледелия и государственных имуществ был убежден, что подготовительная служба, основанная на уровне образования чиновников, приведет лишь к формальному увеличению числа дипломов у чиновников.

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

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

Опыт работы Комиссии 1895 г. о службе гражданской, как и результаты деятельности подобных комитетов и комиссий XIX в., может служить примером того, как государственные мероприятия, направленные на изменение общественной жизни, правительство стремилось осуществлять эволюционно, без резких скачков. Решения принимались в порядке известной

последовательности и с осмотрительностью, направленной на сохранение проверенной временем исторической традиции. Следовательно, предложения, которые могли бы нарушить эту связь, не получали поддержки со стороны власти. Они могли привести к появлению новых вызовов, решение которых потребовало бы более рискованных и непопулярных мер. В частности, результат коренной перестройки гражданской службы трудно было предсказать заранее, что хорошо понимали во всех государственных учреждениях, в которых новый проект устава о службе гражданской стал предметом всесторонней критики.

Нельзя не признать, что действующие у нас правила о чиновничестве имеют много недостатков, которые несомненно поколебали значение чинов, но эти недостатки далеко не таковы, чтобы нельзя было их исправить, не ломая самого учреждения,

– писал в конце XIX в. известный исследователь истории гражданского чиновничества в России В.А. Евреинов<sup>94</sup>.

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



<sup>94</sup> Евреинов В.А. Гражданское чиновничество в России. С. 59.

## Introduction

Peter the Great's Table of Ranks of 1722 not only became the basis of public service in the Russian Empire, but it also gave rise to a number of problems that aroused concern of the government and bureaucracy for almost two centuries. In the 19<sup>th</sup> century, these difficulties attracted the attention of researchers of Russian history. In particular, the history of civil service promotion became the subject of a well-known study by V. Evreinov, who identified the key problems of the civil service of his time referring to government documents.<sup>1</sup> The most pressing problem was that there were mass cases of inconsistency between the service rank and the position held by an official that accumulated over time as a result of the selfish interest of some civil servants in acquiring social privileges that were based on rank. In general, in pre-revolutionary studies, the history of civil service promotion was studied in fragments in generalizing works on the history of the state apparatus, civil service, and officialdom as a community. Among them were, first of all, the studies of legal historians (I. Blinov, A. Gradovsky, A. Polyansky,<sup>2</sup> et al.), works on the history of Russia in general (for example, by S. Solov'ev<sup>3</sup>), works by journalists and even writers (for example, by E. Karnovich<sup>4</sup>).

In Soviet studies of the bureaucratic apparatus of the Russian Empire, the problem of civil service promotion was analyzed primarily in the context of changes in the numerical and qualitative composition of officials and the functioning and interaction of state authorities.<sup>5</sup> According to Soviet historians, starting from the end of the 18<sup>th</sup> century, the problem of civilian official promotion remained a serious obstacle for the government in improving the efficiency of the bureaucratic apparatus until

---

<sup>1</sup> V.A. Evreinov, *Civil Rank Promotion in Russia* [in Russian] (St Petersburg: Tipografiya A.S. Suvorina, 1887), 5–6.

<sup>2</sup> I.A. Blinov, *Governors. Historical and Legal Essay* [in Russian] (St Petersburg: Tipolitografiya K.L. Pentkovskogo, 1905); A.D. Gradovskii, *Collected Works* [in Russian], vol.7, *Principles of Russian State Law*, pt. 1, *On the State Structure* (St Petersburg: Tipografiya M.M. Stasyulevicha, 1907); *Code of Civil Service Regulations: Regulations on Pensions and Lump-Sum Benefits and Old-Age Retirement Funds of the Civil Department according to the Official Publication of Volume 3 of the Code of Laws of 1896 with the Inclusion of Newly Published Laws and Orders of the Government. Regulations on the Pension Fund of Employees of the State Railways and Forms of Ranks of the Civil Department* [in Russian], comp. A.M. Polyanskii, vol. 3, *With Explanations of the Governing Senate and Circulars of the Ministry and State Control* (Moscow: Tipolitografiya Tovarishchestva I.N. Kushnerev, 1900).

<sup>3</sup> S.M. Solov'ev, *History of Russia from Ancient Times* [in Russian], vol. 2 (Moscow: Direkt-Media, 2016).

<sup>4</sup> E.P. Karnovich, *Russian Officials in the Past and Present Time* [in Russian] (St Petersburg: Tipografiya P.P. Soikina, 1897).

<sup>5</sup> E.N. Kurochkina, "Russian Bureaucracy of the 19<sup>th</sup> Century. Evolution of Historiographical Approaches [in Russian], *Vestnik Irkutskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta*, no. 2 (49) (2011): 277.



1917.<sup>6</sup> The school of P. Zaionchkovskii<sup>7</sup> played an important role in the research of bureaucratic apparatus in the Russian Empire. Relying on the materials of government committees, the scholar and his followers identified important statistical data on the increase of civil ranks in the 19<sup>th</sup> century and actualized the problem of the discrepancy between rank and position among officials. Significant works by T. Arkhipova, N. Demidova, B. Dubentsov, A. Korelin, Yu. Solov'ev, S. Troitskii, I. Fedosov, V. Chernukha<sup>8</sup> and others were published in the 1970s.

In the 1990s, L. Shepelev's major studies on Russian officialdom were published, which, among other things, provided expanded information on the activities of government secret committees concerning the reform of civil service rank promotion.<sup>9</sup> Among the post-Soviet and present-day studies of the bureaucratic apparatus of the Russian Empire, one can single out the works of historians of Russia and historians of law E. Barinova, I. Barykina, O. Bol'shakova, T. Borisenok, V. Egorov, A. Obolonskii, L. Pizar'kova, O. Plekh, I. Ruzhitskaya, E. Sokolova, K. Solov'ev, I. Trubitsyn, R. Wortman, D. Shilov,<sup>10</sup> and others. They expanded the

---

<sup>6</sup> N.P. Eroshkin, *Essays on the History of State Institutions of Pre-Revolutionary Russia* [in Russian] (Moscow: Uchpedgiz, 1960).

<sup>7</sup> P.A. Zaionchkovskii, *Crisis of Autocracy at the Turn of the 1870s–1880s* [in Russian] (Moscow: Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta, 1964); P.A. Zaionchkovskii, *Government Apparatus of Autocratic Russia in the 19<sup>th</sup> century* [in Russian] (Moscow: Mysl', 1978).

<sup>8</sup> T.G. Arkhipova, "Supreme Committees of Russia in the Second Quarter of the 19<sup>th</sup> Century (More on the History of the Crisis of the Feudal-Serfdom Statehood)" [in Russian] (PhD thesis, Moscow State Historical and Archival Institute, 1970); N.F. Demidova, "'Among the numerous problems...'" (Review of *Russian Absolutism and the Nobility in the 18<sup>th</sup> Century. The Formation of Bureaucracy* by S. Troitskii) [in Russian], *Novyi mir*, no. 8 (1975): 283–84; B.B. Dubentsov, "Autocracy and Bureaucracy in 1881–1904 (The Policy of the Tsarist Government in the Field of Organizing Civil Service)" [in Russian] (PhD thesis, Leningrad branch of the Institute of History of the USSR of the USSR Academy of Sciences, 1977); A.P. Korelin, *The Nobility in Post-Reform Russia, 1861–1904. Composition, Number, Corporate Organization* (Moscow: Nauka, 1979); Yu.B. Solov'ev, *Autocracy and the Nobility at the End of the 19<sup>th</sup> Century* [in Russian] (Leningrad: Nauka, 1973); S.M. Troitskii, *Russian Absolutism and the Nobility in the 18<sup>th</sup> Century: The Formation of Bureaucracy* [in Russian] (Moscow: Nauka, 1974); I.A. Fedosov, "Social Essence and Evolution of Russian Absolutism: 17<sup>th</sup> – First Half of 19<sup>th</sup> Century" [in Russian], *Voprosy istorii*, no. 7 (1971): 46–55; V.G. Chernukha, "Council of Ministers in 1857–1861" [in Russian], *Vspomogatel'nye istoricheskie distsipliny*, vol. 5 (1973): 120–37.

<sup>9</sup> L.E. Shepelev, *Titles, Uniforms, Orders in the Russian Empire* [in Russian] (Leningrad: Nauka, 1991); L.E. Shepelev, *Tsarism and the Bourgeoisie in the Second Half of the 19<sup>th</sup> Century. Problems of Trade and Industrial Policy* [in Russian] (Leningrad: Nauka, 1981); L.E. Shepelev, *The World of Russia's Officialdom: the 18<sup>th</sup> – early 20<sup>th</sup> Century* [in Russian] (St Petersburg: Iskusstvo-SPb, 1999).

<sup>10</sup> E.P. Barinova, and I.O. Trubitsyn, "Clerical Servants of the Nobility Corporation of the Second Half of the 19<sup>th</sup> – Early 20<sup>th</sup> Centuries" [in Russian], *Via in Tempore. Istoriya. Politologiya*, vol. 50, no. 3 (2023): 673–85, <https://doi.org/10.52575/2687-0967-2023-50-3-673-684>;

boundaries of research on the state apparatus of the Russian Empire, taking into account the impact of economic, political, and socio-cultural factors.

Regional studies of the bureaucratic apparatus of the Russian Empire have also begun to occupy an important place in modern historiography, which includes the works by Yu. Bodrova, T. Vakilev, N. Drygina, N. Malkova, I. Mel'nikova, Yu. Pavlyuk, T. Poskachei, I. Sinel'nikov,<sup>11</sup> and others. Studying the activities of

---

I.E. Barykina, *Public Administration of Russia in the Second Half of the 19<sup>th</sup> Century: Special Forms and Special Institutions* [in Russian] (St Petersburg: Nestor-Istoriya, 2018); O.V. Bol'shakova, *Power and Politics in Russia in the 19<sup>th</sup> – Early 20<sup>th</sup> Centuries: American Historiography* [in Russian] (Moscow: Nauka, 2008); T.V. Borisenok, “The Image of Bureaucracy in Russia and in France in the Second Half of the 19<sup>th</sup> Century” [in Russian] (PhD diss., Russian State University for the Humanities, 2001); V.P. Egorov, and A.V. Slin'kov, *History of the State Apparatus and Bureaucracy in Russia* [in Russian] (Moscow: Yuridicheskii institut MIITa, 2013); A.V. Obolonskii, *Civil Service Reforms: International Experience and Russian Realities* [in Russian] (Moscow: Fond “Liberal'naya missiya”, 2011); L.F. Pizar'kova, *Russia's Public Administration in the First Quarter of the 19<sup>th</sup> Century: Plans, Projects, Implementation* [in Russian] (Moscow: Novyi khronograf, 2012); O.A. Plekh, “The Number of Employees in Olonets Province in the First Half of the 19<sup>th</sup> Century” [in Russian], *Al'manakh severoevropeskikh i baltiiskikh issledovanii*, no. 4 (2019): 218–30; I.V. Ruzhitskaya, *Enlightened Bureaucracy. 1800–1860s* [in Russian] (Moscow: Izdatel'stvo Instituta rossiiskoi istorii RAN, 2009); E.S. Sokolova, *The Institute of Class Rights in Russia's Official Political Doctrine and Legislation in the Mid-17<sup>th</sup> – First Half of the 19<sup>th</sup> Century (Nobility, Clergy, Merchants)* [in Russian] (Yekaterinburg: Ural'skaya gosudarstvennaya yuridicheskaya akademiya, 2011); K.A. Solov'ev, *Master of the Russian Land? Autocracy and Bureaucracy in the Age of Modernity* [in Russian] (Moscow: Novoe literaturnoe obozrenie, 2017); R.S. Wortman, *Scenarios of Power. Myths and Ceremonies in Russian Monarchy* [in Russian], vol. 1, *From Peter the Great to the Death of Nicholas I*, trans. S.V. Zhitomirskaya (Moscow: OGI, 2002); D.N. Shilov, *Statesmen of the Russian Empire. Heads of Higher and Central Institutions. 1802–1917* [in Russian] (St Petersburg: Dmitrii Bulanin, 2002).

<sup>11</sup> Yu.V. Bodrova, “The Family of a Provincial Official in the First Half of the 19<sup>th</sup> Century (Based on Materials from Tver Governorate)” [in Russian] (PhD diss., G.R. Derzhavin Tambov State University, 2009); T.R. Vakilev, “Provincial Bureaucracy in the System of Public Administration in the Second Quarter of the 19<sup>th</sup> Century (Based on the Materials from Penza Governorate)” [in Russian] (PhD diss., Penza State University, 2017); N.N. Drygina, “Historical Experience in the Formation of Regional Bodies of State Administration in the Lower Volga Region in the Second Half of the 19<sup>th</sup> – Early 20<sup>th</sup> Century” (PhD diss., Astrakhan State University, 2010); N.G. Malkova, “The Conditions of Official Service in the Local State Institutions at the End of the 18<sup>th</sup> – Middle of the 19<sup>th</sup> Centuries (According to the Materials from Kazan Governorate)” [in Russian], *Ekonomicheskaya istoriya*, no. 3 (14) (2011): 6–11; I.G. Mel'nikova, “The Officialdom of the Upper Volga Governorates in the First Quarter of the 19<sup>th</sup> Century” [in Russian] (PhD thesis, P.G. Demidov Yaroslavl State University, 2010); Yu.B. Pavlyuk, “Russian Bureaucracy in the System of Local Government in the First Half of the 19<sup>th</sup> Century (Based on Materials from Moscow and Tver Governorates)” [in Russian] (PhD diss., State University of Management, 2001); T.A. Poskachei, “Russia's Provincial Bureaucracy in the Last Quarter of the 18<sup>th</sup> – First Half of the

provincial officials makes it possible to supplement scientific knowledge on the problem of the discrepancy between civil rank and position in the province.

Thus, the problem of civil service rank promotion in the Russian Empire was largely studied in the context of the evolution of the state apparatus and civil service as a whole. At the same time, many issues in the history of the system and mechanism of operation of civil service promotion still remain insufficiently studied, such as, for example, the development and discussion of drafts of civil service statutes in special committees and commissions in the 19<sup>th</sup> – early 20<sup>th</sup> century.

### **Main body**

The last commission to develop a statute on civil service was established in July 1895 to eliminate outdated norms of Russian civil service rank promotion and systematize them. The result of the work of this commission was to be a new Civil Service Statute. The Commission's materials, preserved in the RGIA but still poorly studied, make it possible to study the process of preparing and discussing the draft statute, to find out the reasons why this most important for civil service document was not adopted.

By decree of Nicholas II, E. Peretts was appointed chairman of the Commission in November 1895. After his death, in March 1899, I. Shamshin became chairman.<sup>12</sup> The initial membership of the Commission of 19 persons including the chairmen<sup>13</sup>

---

19<sup>th</sup> Centuries (Based on the Materials from Ryazan Governorate)" [in Russian] (PhD diss., S.A. Yesenin Ryazan State University, 2006); I.Yu. Sinel'nikov, "Institutions and Officials of the Ministry of Internal Affairs in the Russian Provinces, 1861–1917 (Based on the Materials from Ryazan Governorate)" [in Russian] (PhD thesis, Vladimir State University named after Alexander and Nikolay Stoletovs, 2012).

<sup>12</sup> "Protokoly zasedanii Komissii dlya peresmotra o sluzhbe grazhdanskoi" [Minutes of the meetings of the Commission for the Review of the Civil Service]. F. 1200, op. 1, d. 7g, ll. 1–2. Rossiiskii gosudarstvennyi istoricheskii arkhiv [Russian State Historical Archive] (RGIA), St Petersburg, Russia.

<sup>13</sup> Ibid. (Ministers: Minister of the Imperial Court V.B. Frederiks and Minister of Foreign Affairs N.P. Shishkin; Deputy Ministers: Deputy Minister of Public Education M.S. Volkonsky, Deputy Minister of Railways N.P. Petrov, Deputy Minister of Internal Affairs N.A. Neklyudov, Deputy Minister of Finance A.P. Ivashchenkov, Deputy Minister of the Ministry of Justice P.M. Butovsky, Deputy Minister of the Ministry of Agriculture and State Property A.A. Naryshkin; Chief Manager of His Imperial Majesty's Own Chancellery V.V. Verkhovsky and his assistants A.S. Taneev and A.A. Budberg; Deputy Chief Prosecutor of the Synod V.K. Sabler; Secretary of the State A.S. Stishinsky; Assistant Manager of the Affairs of the Committee of Ministers E.V. Schol'ts; Chiefs of the Chancellery of the War Ministry P.L. Lobko and of the Main Directorate of Estates L.D. Vyazemsky; Director of the Chancellery of the Naval Ministry A.T. Serebryakov.)

had increased to 31 person by the end of its work, representing most of the highest and central government institutions of the empire.<sup>14</sup>

According to the minutes of the meetings, the members of the Commission constantly clashed in heated discussions on key changes to the draft statute on civil service, but they sought to make decisions by consensus.<sup>15</sup> Therefore, when the draft had been prepared by 1901, it was sent to the central and higher state institutions for consideration.

This article presents the results of the study of response of higher and central government institutions to the key changes proposed in the draft statute on civil service in order to identify the reasons for the refusal to reform the system of civil service rank promotion in the Russian Empire in the late 19<sup>th</sup> – early 20<sup>th</sup> century.

The explanatory note drawn up by the Commission mentioned the main factors according to which civil service needed a “fundamental” reform.<sup>16</sup> According to the majority of the Commission members, the educational qualification for employees, introduced in the first half of the 19<sup>th</sup> century, was insufficient to fill senior positions. Many government departments had difficulties in selecting candidates for appointment due to the necessary correspondence between rank and position required by law, which was often not respected. An equally important problem, which persisted for a century and resulted in the establishment of separate committees and commissions for its solution, was the uncontrolled growth of the bureaucratic apparatus. Finally, it was alarming that duties of national importance were often assigned to persons who performed service by free employment.

In the draft of the new statute on civil service, the most important changes were as follows: equalization of rights when entering civil service for all classes; refusal of promotion to ranks based on record of service or acquisition of academic degree; removal of four civilian ranks from the Table of Ranks; introduction of civilian ranks to the rank of awards granted for service distinctions; introduction of preparatory service and seniority; the division of positions into class, non-class and free employment; introduction of a stricter educational qualification.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> A.A. Belykh, “Three Centuries of the Table of Ranks” [in Russian], *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6: Ekonomika*, no. 58 (2) (2023): 97–113, <https://doi.org/10.55959/MSU0130-0105-6-58-2-6>

<sup>15</sup> “Delo ob uchrezhdenii pri Gosudarstvennom Sovete Komissii dlya peresmotra ustava o sluzhbe grazhdanskoi. Chast' 2” [Case on the establishment of a Commission under the State Council for the Revision of the Civil Service Statute. Part 2]. F. 1200, op. 1, d. 1b, ll. 15–16. RGIA.

<sup>16</sup> “Delo o rassmotrenii proekta ustava o sluzhbe grazhdanskoi s ob"yasnitel'noi zapiskoi dlya obsuzhdeniya na zasedaniyakh Komissii 1900–1901 gg.” [Case on the consideration of the draft statute on civil service with an explanatory note for discussion at the meetings of the Commission in 1900–1901]. F. 1200, op. 1, d. 11, ll. 1–2. RGIA.

<sup>17</sup> *Ibid.*, ll. 3–5.

An important stage in the preparation of the final version of the draft statute was its submission for consideration by the central government departments, which analyzed it in the reports sent back to the Commission. The latter, in turn, conducted a detailed analysis of the materials sent by the ministries.

The Ministry of Finance headed by S. Witte prepared a substantive analysis of the forty-five-page draft statute. The report noted that there had been a need for changes in civil service for a long time, but over the course of the century these changes were minor amendments and additions and did not lead to a fundamental transformation of the foundations of civil service.<sup>18</sup> The main issues discussed in the report of the Minister of Finance were the Commission's proposals to abolish seniority, plans to abolish four civilian ranks, and divide the civil service into class, non-class and free employment.

The Minister of Finance supported the proposals to abolish the right to promotion based on seniority and acquisition of an academic degree and to reduce the number of civilian ranks.<sup>19</sup> However, he expressed doubts about whether the draft could be called a "fundamental reform," since the Commission did not decide on the complete abolition of all civilian ranks, limiting itself to partial measures only.<sup>20</sup>

In addition, the Commission abandoned the idea of equalizing ranks with positions; instead, it introduced two new institutions: preparatory service with the establishment of an exam and seniority, the duration of which varied depending on the level of education.<sup>21</sup> The Ministry of Finance found these proposals questionable: the report noted that preparatory service could be effective only in certain departments, and the length of service, in fact, was not an indicator of the qualifications and abilities of an official.<sup>22</sup>

Despite some disagreements with the Commission, Witte acknowledged that ranks were still important to officials. The report cited possible motivation of officials for striving for ranks, in particular, the possibility of acquiring the the status of personal honorary citizenship, hereditary honorary citizenship, personal nobility, and even hereditary nobility.<sup>23</sup> In addition, promotion to a new rank gave the right to additional monetary benefits during service movements or business trips as well as acquiring higher positions and sometimes state-owned apartments. Officials preferred ranks to orders, since ranks did not entail deductions from allowance while there were

---

<sup>18</sup> "Zamechaniya po proektu ustava o grazhdanskoi sluzhbe, prislannye uchrezhdeniyami vedomstva Min. Fin." [Comments on the draft civil service statute sent by the institutions of the Ministry of Finance]. F. 560, op. 26, d. 250, ll. 4–5. RGIA.

<sup>19</sup> *Ibid.*, l. 6.

<sup>20</sup> *Ibid.*, ll. 2–3.

<sup>21</sup> *Ibid.*, ll. 12–13.

<sup>22</sup> *Ibid.*, l. 12.

<sup>23</sup> *Ibid.*, l. 14.

deductions for the orders, especially of higher degrees.<sup>24</sup> For officials with low salaries, such deductions could be quite burdensome. According to the ministry's report, these motives explained the reasons why society could not completely get rid of the ranks.<sup>25</sup> "In the 19<sup>th</sup> century, ranks were not positions, but a person's place on the bureaucratic ladder."<sup>26</sup>

It is important to note that as part of measures to improve the efficiency of service, the Ministry of Finance headed by S. Witte implemented a targeted strategy for updating the bureaucratic apparatus. Historian Ya. Solov'ev drew attention to the fact that more and more positions in this ministry were occupied by people with a university degree. They were offered advantages in the service and their initiative was encouraged.<sup>27</sup> By the beginning of the 20<sup>th</sup> century, Witte's policy had begun to bring tangible results. Contemporaries noted the presence of a special "democratic" atmosphere in the ministry and the improvement in the quality of employees' work. All this had an impact on the increasing influence of the Ministry of Finance among other government agencies.

Another important innovation in the draft statute on civil service was the division of civil service into class, non-class and free employment. According to the draft statute, class service was divided into ten classes; non-class service, into senior and junior grades; service by free employment was divided into first and second grades.<sup>28</sup> This division was justified by the presence of economic positions that required appropriate structuring.

According to the Minister of Finance, the draft did not provide a precise definition of the types of civil service, which could lead to official contradictions in practice.<sup>29</sup> In addition, the minister questioned the need to divide non-class service into categories. For example, accountants of the State Control Department, who had the highest ranks, were assigned to civil service while lower-level accountants were

---

<sup>24</sup> Shepelev, *Tsarism and the Bourgeoisie*, 203.

<sup>25</sup> "Zamechaniya po proektu ustava o grazhdanskoi sluzhbe, prislannye uchrezhdeniyami vedomstva Min. Fin." [Comments on the draft civil service statute sent by the institutions of the Ministry of Finance]. F. 560, op. 26, d. 250, ll. 14–15. RGIA.

<sup>26</sup> Solov'ev, *Master of the Russian Land?*, 47.

<sup>27</sup> Ya.V. Solov'ev, "Ministry of Finance of the Russian Empire in 1858–1903: Organization and Functioning" [in Russian] (PhD diss., Moscow Region State University, 2003), 113.

<sup>28</sup> "Protokoly zasedanii Komissii dlya peresmotra o sluzhbe grazhdanskoi" [Minutes of the meetings of the Commission for the Review of the Civil Service]. F. 1200, op. 1, d. 7g, ll. 7–8. RGIA.

<sup>29</sup> "Zamechaniya po proektu ustava o grazhdanskoi sluzhbe, prislannye uchrezhdeniyami vedomstva Min. Fin." [Comments on the draft civil service statute sent by the institutions of the Ministry of Finance]. F. 560, op. 26, d. 250, l. 22. RGIA.

placed in the position of non-class service, etc.<sup>30</sup> According to the draft, the educational qualification for senior non-class positions became higher than that for class positions. Officials of the non-class service had to have completed a city college course, while for class service positions it was necessary to pass the “second-class test program for free employees.”<sup>31</sup> According to the data cited in the commission’s report, of 4,339 people assigned to public service from November 1, 1894 to August 1, 1895, 32% had a university degree, 15% had secondary education, and 52.5% studied at uyezd schools or had an education of a lower level.<sup>32</sup>

The Minister of Finance agreed with the Commission’s opinion that non-class positions should be designated exclusively for occupations related to formal, mechanical, and technical fields that were not directly related to civil service.<sup>33</sup> In addition, the minister noted that employees of non-class positions could be entitled to pensions, but only in the cases “when it was required by the properties related to their official duties.”<sup>34</sup> Obviously, a certain part of non-class employees could be deprived of pensions, which questioned the difference between non-class service and free employment.

The Ministry of Agriculture and State Property headed by A. Ermolov prepared an equally detailed report. The Minister of Agriculture focused on key issues: the abolition of ranks and the gradation of civil service and educational qualifications. From the very first lines, the minister clearly expressed his position:

Without denying the timeliness of the revision of the outdated current statute on civil service. . . it is hardly possible, however, to recognize the need for a radical change of the entire system of government service, based on solid foundations that had historically developed over the centuries.<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> “Zamechaniya po proektu ustava o grazhdanskoi sluzhbe, prislannye uchrezhdeniyami vedomstva Min. Fin.” [Comments on the draft civil service statute sent by the institutions of the Ministry of Finance]. F. 560, op. 26, d. 250, ll. 4–5. RGIA.

<sup>31</sup> *Ibid.*, l. 22.

<sup>32</sup> Zaionchkovskii, *Government Apparatus of Autocratic Russia*, 53.

<sup>33</sup> “Zamechaniya po proektu ustava o grazhdanskoi sluzhbe, prislannye uchrezhdeniyami vedomstva Min. Fin.” [Comments on the draft civil service statute sent by the institutions of the Ministry of Finance]. F. 560, op. 26, d. 250, l. 24. RGIA.

<sup>34</sup> *Ibid.*, ll. 35–36.

<sup>35</sup> “Delo ob uchrezhdenii pri Gosudarstvennom Sovete Komissii dlya peresmotra ustava o sluzhbe grazhdanskoi. Chast' 2” [Case on the establishment of a Commission under the State Council for the Revision of the Civil Service Statute. Part 2]. F. 1200, op. 1, d. 1b, ll. 231–232. RGIA.

According to the new draft statute on civil service, it was proposed to abolish four civilian “collegiate” ranks: registrar, secretary, assessor, and councilor.<sup>36</sup> In addition, it was proposed to award the rank of governorate secretary, titular, court, and state councilors as a reward for service rather than for the length of service in the previous rank in the usual way.<sup>37</sup> The Minister of Agriculture and State Property strongly opposed the latter proposal, referring to the fact that awards were usually awarded according to a certain quota: in central government institutions, one rank per twenty officials; in provincial, one rank per forty officials.<sup>38</sup> With the reduction of ranks, this restriction would complicate the possibility of obtaining higher award ranks, especially for provincial officials, who would also lose the opportunity to advance by seniority.

In addition, A. Ermolov noted that the desire to get a rank persisted among “the most intelligent people” and cited as an example the judicial department, which from 1866 to 1895 did not have a seniority system.<sup>39</sup> The minister stressed that reducing the number of civilian ranks by four ranks would lead to an increase in the period for obtaining the rank of state councilor to 20 years. More than 3 years of service would be needed to obtain the rank of provincial secretary; 4 years for the rank of titular councilor; 5 years for the rank of court councilor; 6 years for the rank of state councilor. In addition, it was necessary to take into account the three-year period for receiving the award.<sup>40</sup>

The draft statute, provided for the introduction of preparatory service, and the position of an official was determined depending on the level of education. For example, persons with higher education could be appointed to the positions of Class 8 without preparatory service, three years of preparatory service were required to reach Class 7, etc. (see the table below). Thus, the draft introduced the principle of a stricter educational qualification, according to which the higher the position for which an official applied, the higher the requirements for his education, especially to having higher education.

---

<sup>36</sup> “Delo ob uchrezhdenii pri Gosudarstvennom Sovete Komissii dlya peresmotra ustava o sluzhbe grazhdanskoi. Chast' 2” [Case on the establishment of a Commission under the State Council for the Revision of the Civil Service Statute. Part 2]. F. 1200, op. 1, d. 1b, l. 232. RGIA.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Ibid., l. 233.

<sup>39</sup> Ibid., l. 235.

<sup>40</sup> Ibid., l. 236.



Table

**Established terms of preparatory service (in years)  
for positions from Class 8 to Class 4**

Level of education	Class 8	Class 7	Class 6	Class 5	Class 4
Higher education	–	3	6	9	12
Full secondary education	2	6	10	13	16
For those who finished 6 years of gymnasium	3	8	12	15	18
For those who passed the test on a special program	4	10	14	17	20

**Note:** Compiled according to the materials of the Commission for the Revision of the Civil Service Statute.<sup>41</sup>

In the ministry's report, A. Ermolov expressed dissatisfaction with this approach, considering it a dubious way to determine an official's abilities solely by having a diploma.<sup>42</sup> Instead, he proposed to introduce a special exam and provide everyone with equal opportunities to complete the preparatory service. In his opinion, such an approach would help to reduce the "artificial race" for higher education for the sake of official advantages.<sup>43</sup>

Another important issue considered by the Ministry was related to the division of the civil service into class, non-class and free employment. Minister A. Ermolov opposed this gradation, as he considered it a borrowing from Western European practice unable to take into account the peculiarities of Russian reality.<sup>44</sup> According to the minister, the main difference was that in Europe, employees were financially secure and their income increased over time, while in Russia, officials' salaries grew more slowly, and ranks and related privileges remained the main incentive for service.<sup>45</sup>

It can be assumed that special attention to provincial officials in the report of the Minister of Agriculture is related to the protection of the privileges of landowners and lobbying the interests of provincial officials. According to the Ministry's report, reducing the number of ranks in compliance with the draft statute would have caused the greatest harm to the provincial bureaucracy, since many low-ranking provincial positions were evaluated by ranks and obtaining them through long-term service was of great importance to employees.

<sup>41</sup> "Delo ob uchrezhdenii pri Gosudarstvennom Sovete Komissii dlya peresmotra ustava o sluzhbe grazhdanskoi. Chast' 2" [Case on the establishment of a Commission under the State Council for the Revision of the Civil Service Statute. Part 2]. F. 1200, op. 1, d. 1b, ll. 237–238. RGIA.

<sup>42</sup> Ibid., l. 238.

<sup>43</sup> Ibid., ll. 238–239.

<sup>44</sup> Ibid., l. 240.

<sup>45</sup> Ibid.

At the same time, as I. Voronov noted in his research, A. Ermolov systematically took special care of his subordinates, trying to establish a salary supplement for his officials from 10% to 25% in the 1890s.<sup>46</sup> In addition, employees of this ministry were entitled to receive various awards, including ranks, orders, land grants, gifts from senior management, etc.<sup>47</sup> Officials were also granted the right to be on leave for up to four months.<sup>48</sup> Thus, it can be assumed that A. Ermolov's efforts were aimed at retaining highly qualified employees in his department.

The draft statute on civil service was also considered by the Ministry of Justice. The report, signed by Minister N. Murav'ev, touched upon several key issues, including the abolition of civilian ranks, the introduction of educational qualifications, and the division of civil service.

The Minister of Justice pointed out that ranks were still an important incentive for civil servants, especially for provincial officials.<sup>49</sup> At the same time, he stressed that due to the limited salaries, the assignment of ranks remained one of the few real ways to reward diligent service and to maintain employees' energy needed for successful performance of their official duties.<sup>50</sup>

N. Murav'ev agreed with those members of the Commission who advocated the preservation of civilian ranks in full and the principle of seniority. His report noted the following:

Currently, public service has a special appeal partly due to the possibility of obtaining ranks, namely due to the fact that the junior rank is followed by senior ranks, in achieving which the employee has some confidence. With the new service regulations in effect, such hope would be lost, since with the reduction in the number of ranks, the abolition of seniority, and, above all, the introduction of ranks into the general ladder of awards, the possibility of obtaining ranks would be extremely difficult.<sup>51</sup>

The Minister also agreed with the majority of the Commission members on the need to establish a stricter educational qualification for admission to the civil service. He noted that

---

<sup>46</sup> I.I. Voronov, "Ministry of Agriculture of the Russian Empire: 19<sup>th</sup> – Early 20<sup>th</sup> Century" [in Russian] (Doctoral diss., Saint Petersburg State University, 2016), 81.

<sup>47</sup> Evreinov, *Civil Rank Promotion in Russia*, 96.

<sup>48</sup> Eroshkin, *Essays on the History of State Institutions*, 141.

<sup>49</sup> "Delo ob uchrezhdenii pri Gosudarstvennom Sovete Komissii dlya peresmotra ustava o sluzhbe grazhdanskoi. Chast' 2" [Case on the establishment of a Commission under the State Council for the Revision of the Civil Service Statute. Part 2]. F. 1200, op. 1, d. 1b, l. 412. RGIA.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Ibid., ll. 415–416.

in its entirety, the above-mentioned issue leaves no doubt that such a solution is caused not only by the interests of justice but also by the objectives of state policy. . .<sup>52</sup>

Regarding the division of the civil service into class and non-class, the Minister of Justice agreed that the division of non-class employees into three categories is the least fragmentation of this service. However, in his opinion, the boundary between class and non-class service proposed by the Commission is not clear enough, which may cause additional difficulties in practical implementation. N. Murav'ev proposed an alternative approach for non-class positions: to allow department heads to determine the positions themselves rather than set a special educational qualification. In addition, he proposed to keep only medals granted as honorary awards for non-class employees, to preserve the titles of personal and hereditary honorary citizens, and to ensure equal pension rights for officials.<sup>53</sup>

No less important is the report of State Secretary Baron Yu. Ikskul. On the issue of granting equal rights when entering civil service, he adhered to the opinion of the majority of the Commission members and supported the abolition of the estate qualification.<sup>54</sup> He stressed that this measure is not an innovation, because

gradually and step by step, over almost half a century, the area of civil service accessible to the persons who do not have the right to enter it by their origin on the basis of the rules of Volume 3 of the Code of Laws has expanded, and thus, in part, in relation to many positions and institutions (Articles 146 and 148 of the Civil Service Statute), the said qualification is no longer in effect. The proposed complete abolition will be only the last link in that chain of measures that have been steadily carried out over a very long period of time and have been called for by the pressing needs of state life.<sup>55</sup>

In addition, the State Secretary raised the issue of educational qualifications. In his opinion, the proposed measures aroused “sympathy” because despite the tightening of educational qualification, people who had studied six years at secondary school were allowed to enter civil service.<sup>56</sup> It should be noted that since the second half of the 19<sup>th</sup> century, the flow of official correspondence and records was constantly increasing, which led to an increase in the junior level of bureaucracy, while at the

---

<sup>52</sup> “Delo ob uchrezhdenii pri Gosudarstvennom Sovete Komissii dlya peresmotra ustava o sluzhbe grazhdanskoi. Chast' 2” [Case on the establishment of a Commission under the State Council for the Revision of the Civil Service Statute. Part 2]. F. 1200, op. 1, d. 1b, l. 422. RGIA.

<sup>53</sup> Ibid., l. 418.

<sup>54</sup> Ibid., l. 631.

<sup>55</sup> Ibid., l. 632.

<sup>56</sup> Ibid., ll. 635–636.

end of the 19<sup>th</sup> century the middle level of officials were mostly educated people and aspired to occupy higher positions with the help of education and seniority.<sup>57</sup> Due to the shortage of junior-level employees, the government took measures to appoint people who had full secondary education to lower positions.<sup>58</sup>

The adoption of the proposed measures seemed to the State Secretary to be “a necessary step of indisputable importance.”<sup>59</sup> However, he doubted that in practice these proposals would be supported by all departments.

Regarding the division of civil service, Yu. Ikskul drew attention to the disagreements that had arisen among the members of the Commission. The majority of the Commission members spoke out against depriving non-class positions of pensions.<sup>60</sup> According to the State Secretary, the Ministers’ concerns about this issue deserved attention, since it could not be ruled out that the new measures would worsen the situation of employees and negatively affect the interests of civil service.<sup>61</sup>

The Commission for the Revision of the Civil Service Statute also received a report from Adjutant General P. Tyrtoev, head of the Naval Ministry. He noted that “efforts in the service deserved an ordinary award of well-known insignia” and suggested retaining the assignment of ranks for years of service.<sup>62</sup> In addition, he believed that the Commission’s main proposals “would subject civilian service to extremely unfavorable conditions compared to military service”.<sup>63</sup> P. Tyrtoev cited the example of an officer who joined the military at the age of 20 and began his path to awards early. In comparison, an official began his civil service after graduation and performing military service, usually at the age of at least 25. In such circumstances, according to P. Tyrtoev,

the official will still serve at least twelve years for the possibility of being awarded four senior officer ranks.<sup>64</sup>

---

<sup>57</sup> K.S. Kunavin, “‘Only due to Supreme Consent?’ Promotion in Top Civil Ranks in Russia in the 19<sup>th</sup> – Early 20<sup>th</sup> Century through the Lens of Self-Organized Criticality Theory” [in Russian], *Istoricheskaya informatika*, no. 4 (2019): 80, <https://doi.org/10.7256/2585-7797.2019.4.31544>

<sup>58</sup> Solov'ev, *Autocracy and the Nobility*, 112.

<sup>59</sup> “Delo ob uchrezhdenii pri Gosudarstvennom Sovete Komissii dlya peresmotra ustava o sluzhbe grazhdanskoi. Chast' 2” [Case on the establishment of a Commission under the State Council for the Revision of the Civil Service Statute. Part 2]. F. 1200, op. 1, d. 1b, l. 637. RGIA.

<sup>60</sup> *Ibid.*, l. 649.

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> *Ibid.*, ll. 115–116.

<sup>63</sup> *Ibid.*, l. 116.

<sup>64</sup> *Ibid.*, ll. 117–118.

He noted:

The draft proposals on this subject need to be amended, and therefore do not seem to be quite correct under the existing conditions.<sup>65</sup>

The Minister also negatively assessed the proposal on the structure of the civil service, since the boundaries between class and non-class positions were blurred, and the draft did not provide a clear enough decision on which positions were to be non-class.<sup>66</sup>

Minister of Internal Affairs D. Sipyagin took a very conservative position in relation to the new draft statute on civil service. In his opinion, the problem of the discrepancy between rank and position had already been largely eliminated. For example, in many departments there was a provision according to which “positions up to Class 4 could not be filled by the persons who did not have the appropriate ranks and by the persons who did not have any ranks at all.”<sup>67</sup> D. Sipyagin believed that the introduction of this provision in all departments would help to avoid difficulties in the appointment to positions without violating the existing order. In addition, the minister opposed the abolition of seniority. According to the Ministry of Internal Affairs, of the 20,889 persons who received the right to personal and hereditary nobility from 1882 to 1896, 28% acquired these rights with ranks and 72% with orders.<sup>68</sup> In addition, the increase in the number of people with higher ranks was explained by the Minister by a proportional increase in the number of employees and was not associated with wasting ranks or obtaining them “with great ease.”<sup>69</sup> In his opinion, the abolition of seniority and the abolition of a number of lower ranks did not seem appropriate, since this would deprive the civil service of attractiveness. In addition, the minister sided with the majority of the Commission members on the issue of tightening the educational qualification despite the fact that according to the data from November 1, 1894 to August 1, 1895, out of 1,609 people who joined the

---

<sup>65</sup> “Delo ob uchrezhdenii pri Gosudarstvennom Sovete Komissii dlya peresmotra ustava o sluzhbe grazhdanskoi. Chast' 2” [Case on the establishment of a Commission under the State Council for the Revision of the Civil Service Statute. Part 2]. F. 1200, op. 1, d. 1b, l. 119. RGIA.

<sup>66</sup> *Ibid.*, l. 125.

<sup>67</sup> “Khozyaistvennyi departament Ministerstva vnutrennikh del. Za 1901 g. Sekretarskaya chast'. Po proektu Ustava o sluzhbe grazhdanskoi” [Economic Department of the Ministry of Internal Affairs. For 1901. Secretarial Section. On the draft civil service statute]. F. 1287, op. 46, d. 3582, ll. 7–8. RGIA.

<sup>68</sup> *Ibid.*, ll. 10–11.

<sup>69</sup> *Ibid.*, l. 11.

Ministry of Internal Affairs, only 17% of officials had a university degree, 10.32% had full secondary education, and 72.68 %, lower education.<sup>70</sup>

The Minister of Internal Affairs drew attention to the fact that the proposals for class and non-class service caused numerous objections in the Commission. The most significant among them were difficulties in distributing all positions into the thirteen categories outlined by the Commission. He pointed out, “if the project is approved, there will be no limit to the so-called ‘waste’ of service advantages.”<sup>71</sup>

Similar remarks were made in the report of Chairman of the Committee of Ministers I. Durnovo. He noted that the inclusion of ranks in the general range of awards would have a negative impact on the middle and lower positions, since according to the regulation of 1874, the award standards were set at a ratio of 1:20 for central departments and 1:40 for subordinate departments.<sup>72</sup> Nevertheless, I. Durnovo did not object to the reduction of four civilian ranks, provided that the seniority was retained. On the other hand, the division of the civil service was recognized by him as an artificial measure leading to arbitrariness, which could negatively affect the effectiveness of civil service.<sup>73</sup>

Minister of Railways M. Khilkov also presented his proposals on the draft statute. First of all, he believed that it was necessary to retain the promotion to the rank of state councilor.<sup>74</sup> In addition, he proposed to amend the seniority system as follows: persons holding positions not lower than Class 5 could receive the rank of state councilor after five years of service, and the rank of court councilor (not lower than Class 4) after six years of service. For persons with a university degree, it was proposed to reduce the term to one year before obtaining the rank of governorate secretary, to five years before the rank of titular councilor, and to six years before the rank of court councilor and the rank of state councilor.<sup>75</sup> On the issue of the division of civil service, the Minister sided with the majority of the Commission. However, he

---

<sup>70</sup> E.P. Kolodeev, “The Level of Education of Police Officials in the Russian Empire in the Second Half of the 19<sup>th</sup> Century” [in Russian], *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya*, no. 7 (2013): 247.

<sup>71</sup> “Khozyaistvennyi departament Ministerstva vnutrennikh del. Za 1901 g. Sekretarskaya chast'. Po proektu Ustava o sluzhbe grazhdanskoi” [Economic Department of the Ministry of Internal Affairs. For 1901. Secretarial Section. On the draft civil service statute]. F. 1287, op. 46, d. 3582, l. 23. RGIA.

<sup>72</sup> Zaionchkovskii, *Crisis of Autocracy*, 156.

<sup>73</sup> “Delo ob uchrezhdenii pri Gosudarstvennom Sovete Komissii dlya peresmotra ustava o sluzhbe grazhdanskoi. Chast' 2.” [Case on the establishment of a Commission under the State Council for the Revision of the Civil Service Statute. Part 2]. F. 1200, op. 1, d. 1b, l. 508. RGIA.

<sup>74</sup> *Ibid.*, ll. 753–754.

<sup>75</sup> *Ibid.*, ll. 759–760.

believed that it would be right for non-class officials to keep the proposed promotion to the ranks by way of reward.<sup>76</sup>

The RGIA documents contain a report by State Secretary of the State Council S. Rukhlov, who held the position of Deputy Chief Manager of Merchant Shipping and Ports in 1903.<sup>77</sup> In the report, he pointed out that the abolition of the existing system of promotion to ranks for seniority and the reduction of ranks, including the Commission's requirement for the rank to match the position, are appropriate.<sup>78</sup> However, he did not consider the introduction of ranks in the general rank of awards to be a reasonable decision. "Awarding ranks for long service, wasting them in the form of awards regardless of official position led to their devaluation as service distinctions," he noted.<sup>79</sup> S. Rukhlov was convinced that increasing the number of awards by combining orders and ranks to eighteen would lead to the fact that with the average life expectancy of an official it would be almost impossible to achieve the highest awards. However, it is worth noting that even with the highest efforts of officials, they would not have been able to receive all eighteen awards, since their education and term of service allowed them to "skip" through the lower levels of awards.<sup>80</sup>

S. Rukhlov suggested returning to the idea of Peter the Great that rank is an indicator of the position held. His report noted:

Such a connection between a position and a rank could be established by assigning ranks to positions, approximately in the following gradation: Class 10, governorate secretary; Class 9, collegiate secretary; Class 8, titular councilor; Class 7, court councilor; Class 6, collegiate councilor, Class 5, state councilor; Class 4, active state councilor; Class 3, privy councilor, Class 1 and Class 2, active privy councilor.<sup>81</sup>

This system would exist if four civilian ranks were reduced according to the Commission's proposal. As for the ranks beginning with Class 5, they would be awarded as the highest ranks by way of award. With regard to the division of civil service into class and non-class, S. Rukhlov agreed with the Commission's draft,

---

<sup>76</sup> "Delo ob uchrezhdenii pri Gosudarstvennom Sovete Komissii dlya peresmotra ustava o sluzhbe grazhdanskoi. Chast' 2." [Case on the establishment of a Commission under the State Council for the Revision of the Civil Service Statute. Part 2]. F. 1200, op. 1, d. 1b, l. 760. RGIA.

<sup>77</sup> Shilov, *Statesmen of the Russian Empire*, 284.

<sup>78</sup> "Delo ob uchrezhdenii pri Gosudarstvennom Sovete Komissii dlya peresmotra ustava o sluzhbe grazhdanskoi. Chast' 2" [Case on the establishment of a Commission under the State Council for the Revision of the Civil Service Statute. Part 2]. F. 1200, op. 1, d. 1b, l. 903. RGIA.

<sup>79</sup> *Ibid.*, ll. 905–906.

<sup>80</sup> *Ibid.*, l. 906.

<sup>81</sup> *Ibid.*, l. 909.

while noting that only class employees should receive ranks whereas medals, orders, and class advantages should be preserved for non-class employees.<sup>82</sup>

The same issues were raised in the report of Minister of Foreign Affairs V. Lamsdorff, who noted that

the modification of rank as a right connected with service into one of the types of awards, increasing the total number of such to eighteen. . . reduces the opportunity for officials to achieve more or less significant ranks and orders.<sup>83</sup>

According to the Minister, the purpose pursued by the Commission was to improve the attractiveness of civil service. However, if it is difficult for officials to achieve the highest award, provided that they strive for this goal, it may cause disappointment among them.<sup>84</sup> However, V. Lamsdorf did not oppose the reduction of ranks on condition that the awards of the first four ranks were retained. In other matters, the Minister of Foreign Affairs expressed support for the opinion of the majority of the Commission members.

His Imperial Majesty's own Chancellery limited itself to a brief report on the draft statute. First of all, it expressed concern that the close connection of civil service with the political and public spheres could lead to unpredictable consequences in its fundamental changes. That is why the Commissions and Committees that dealt with the issues of civil service promotion during the 19<sup>th</sup> century faced difficulties in the practical implementation of their proposals.<sup>85</sup>

Nevertheless, the chancellery fully supported the draft statute on civil service, noting that

. . . while preserving the historical features of the Russian service system – the award of civil ranks and the provision of official advantages based on education, – the developed project changes the current regulations in accordance with modern requirements and benefits of the service.<sup>86</sup>

Chief Prosecutor of the Most Holy Synod K. Pobedonostsev also expressed his opinion on the draft statute concisely. Considering the abolition of four civilian ranks, the abolition of seniority and the division of civil service, he stressed that

---

<sup>82</sup> “Delo ob uchrezhdenii pri Gosudarstvennom Sovete Komissii dlya peresmotra ustava o sluzhbe grazhdanskoi. Chast' 2.” [Case on the establishment of a Commission under the State Council for the Revision of the Civil Service Statute. Part 2]. F. 1200, op. 1, d. 1b, ll. 909–910. RGIA.

<sup>83</sup> Ibid., l. 911.

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Ibid., l. 70.

<sup>86</sup> Ibid., l. 72.



the promotion in ranks. . . has always been one of the essential advantages and differences of public service and at the same time one of the effective means of attracting and retaining worthy and useful figures in it.<sup>87</sup>

He believed that reducing civil service by four ranks would not lead to critical consequences for rank promotion but expressed doubts about the abolition of seniority.<sup>88</sup> In his opinion, it was not necessary to neglect the experience of previous commissions (1826, 1846, 1856, 1885. – V. G., A. M.), when

. . . each time the government postponed the resolution of this issue, no doubt, being aware of the importance of the consequences that could result from such a reform.<sup>89</sup>

Regarding the division of civil service, he stated the need for clearer guidance in the draft in order to avoid misunderstandings.<sup>90</sup>

Finally, the report of Minister of Public Education G. Zenger expressed some concern about the changes proposed in the draft statute. In particular, the minister stressed that the abolition of official promotion for the length of service according to an academic degree and a reduction in the number of ranks could lead to a violation of privileges in his department, which had long been granted to employees as a reward for their service.<sup>91</sup>

The service statute, defined by the Government (Code of Laws of the Russian Empire, vol. 3), contains the definition of “instructional service of the department of the Ministry of Public Education.” The specifics of the instructional service included it in the category of “special departments of the civil service,” which established a link between rank and academic titles at universities, identified positions in educational institutions and the conditions for awarding pensions, etc.<sup>92</sup>

---

<sup>87</sup> “Delo o peredache predstavleniya po voprosu o chinoproizvodstve v grazhdanskom vedomstve v osoboe sekretnoe soveshchanie (sekretno)” [Case on the transfer of the submission on the issue of rank promotion in the civil department to the special secret meeting (confidential)]. F. 472, op. 44. Vnutr. Op. 425/2195, d. 37, ll. 1–2. RGIA.

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Ibid., l. 2.

<sup>91</sup> “Delo ob uchrezhdenii pri Gosudarstvennom Sovete Komissii dlya peresmotra ustava o sluzhbe grazhdanskoi. Chast' 2” [Case on the establishment of a Commission under the State Council for the Revision of the Civil Service Statute. Part 2]. F. 1200, op. 1, d. 1b, ll. 280–285. RGIA.

<sup>92</sup> T.I. Eremina, ““Training Service” as a Special Type of Civil Service in the Russian Empire” [in Russian], in *Historical and Legal Science in the Context of Modern Social Transformations: A Collection of Scientific Articles Following the Results of the All-Russian Forum of Legal Historians*

Unsurprisingly, the minister was very concerned about the idea that the privileges of his department could be eliminated.

When deciding on the division of the civil service, G. Zenger drew attention to the lack of clarity of the proposals of the draft statute on class and non-class positions and expressed concern that the lack of a clear boundary between different categories of positions could lead to misunderstandings.<sup>93</sup>

### Conclusion

Summing up, the following conclusions can be drawn. The most radical idea of complete abolition of ranks and the abolition of seniority was proposed by Minister of Finance S. Witte. In his opinion, the draft could not significantly affect the effectiveness of civil service without fundamental changes. At the same time, Witte believed that such drastic measures were untimely and therefore agreed to a compromise solution. Most of the top officials were inclined to the same thing. The Chairman of the Committee of Ministers I. Durnovo did not object to the reduction of civilian ranks provided that the seniority and the first four ranks (from chancellor to active privy councilor) were preserved. He was supported by the Minister of Foreign Affairs, the Chief Prosecutor of the Most Holy Synod, the Minister of Railways and the State Secretary of the State Council S. Rukhlov. The Minister of Internal Affairs opposed the reduction of ranks and the abolition of seniority, noting that these measures reduce the attractiveness of public service. This opinion was joined by the Minister of Agriculture and State Property, the Minister of Justice, the Chief of the Naval Ministry and the Minister of Public Education. The latter pointed out that the draft violated specific privileges of his department.

Regarding the introduction of an educational qualification, most departments supported this provision of the draft. The Minister of Agriculture and State Property spoke out against it. In turn, the Minister of Finance and the State Secretary supported stricter education requirements.

The issue of the introduction of preparatory service and seniority received the support of most departments. The Minister of Finance and the Minister of Agriculture and State Property opposed it. The Minister of Finance believed that these measures could not significantly affect the effectiveness of officials. The Minister of Agriculture and State Property was convinced that based on the level of education of officials, the preparatory service would only lead to a formal increase in the number of diplomas among officials.

---

(*St Petersburg, June 10–11, 2022*), ed. A.A. Dorskaya, and D.A. Pashentsev (Moscow; Saratov: Saratovskii istochnik, 2022), 220.

<sup>93</sup> “Delo ob uchrezhdenii pri Gosudarstvennom Sovete Komissii dlya peresmotra ustava o sluzhbe grazhdanskoi. Chast' 2” [Case on the establishment of a Commission under the State Council for the Revision of the Civil Service Statute. Part 2]. F. 1200, op. 1, d. 1b, l. 288. RGIA.

Regarding the equation of ranks with awards, the majority of senior officials opposed it. In their opinion, this measure limited the ability of officials to receive awards due to the existing quota. The majority of ministers rejected the Commission's proposal on the division of civil service, considering it insufficiently finalized. The Minister of Agriculture and State Property and the Chief of the Naval Ministry strongly opposed this measure.

It can be said that the Commission established to review the statute on civil service did extensive and thorough analytical work, which revealed a wide range of opinions and disagreements among government departments on the draft statute. As a result, the members of the Commission came to the conclusion that the comments, suggestions and objections presented in the reports of the departments turn the draft statute into a document that will not increase the efficiency of the civil service but is unlikely to be approved by the highest authority.

The experience of the 1895 Civil Service Commission, as well as the results of the activities of similar committees and commissions of the 19<sup>th</sup> century, can serve as an example of how the government sought to implement state measures aimed at changing public life evolutionarily, without sudden leaps. Decisions were made in a well-known sequence and with care aimed at preserving a time-honored historical tradition. Consequently, proposals that could break this link did not receive support from the authorities. They could lead to new challenges, which would require riskier and more unpopular measures. In particular, the result of the fundamental restructuring of civil service was difficult to predict in advance, which was well understood in all state institutions, where the new draft statute on the civil service became the subject of comprehensive criticism.

It must be admitted that the rules on rank promotion in force in our country have many drawbacks that undoubtedly have shaken the importance of ranks, but these drawbacks are far from such that they cannot be corrected without breaking the institution itself.

This is what wrote V. Evreinov, a well-known researcher of the history of civil service rank promotion in Russia at the end of the 19<sup>th</sup> century.<sup>94</sup>

Thus, the fate of the draft statute on civil service as of 1895 was determined by the possible consequences of the reform for society and government rather than by the rationality of the new provisions. Given the potential risks, the government decided to abandon the reforms of civil service. For this reason, the efforts of the last Commission turned out to be futile.

---

<sup>94</sup> Evreinov, *Civil Rank Promotion in Russia*, 59.

## Список литературы

*Архипова Т.Г.* Высшие комитеты России второй четверти XIX в. (К истории кризиса феодально-крепостнической государственности): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Московский государственный историко-архивный институт, 1970. 34 с.

*Архипова Т.Г., Румянцева Н.Ф., Сенин А.С.* История государственной службы в России. XVIII–XX века. Москва: Издательство Российского государственного гуманитарного университета, 2001. 231 с.

*Барينوва Е.П., Трубицын И.О.* Канцелярские служители дворянской корпорации второй половины XIX – начала XX вв. // *Via in Tempore. История. Политология.* 2023. Т. 50, № 3. С. 673–685. <https://doi.org/10.52575/2687-0967-2023-50-3-673-684>

*Барыкина И.Е.* Государственное управление России второй половины XIX века: особые формы и специальные институты. Санкт-Петербург: Нестор-История, 2018. 368 с.

*Белых А.А.* Три века Табели о рангах // *Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика.* 2023. № 58 (2). С. 97–113. <https://doi.org/10.55959/MSU0130-0105-6-58-2-6>

*Блинов И.А.* Губернаторы. Историко-юридический очерк. Санкт-Петербург: Типолитография К.Л. Пентковского, 1905. 366 с.

*Бодрова Ю.В.* Семья провинциального чиновника первой половины XIX в. (на материалах Тверской губернии): дис. ... канд. ист. наук. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, 2009. 277 с.

*Большакова О.В.* Власть и политика в России XIX – начала XX века: американская историография. Москва: Наука, 2008. 263 с.

*Борисенко Т.В.* Образ чиновничества в России и во Франции во второй половине XIX века: дис. ... канд. культурологии. Российский государственный гуманитарный университет, 2001. 229 с.

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

*Воронов И.И.* Министерство земледелия Российской империи: XIX – начало XX в.: дис. ... д-ра ист. наук. Санкт-Петербургский государственный университет, 2016. 462 с.

*Градовский А.Д.* Собрание сочинений: в 9 т. Т. 7: Начала русского государственного права. Ч. 1. О государственном устройстве. Санкт-Петербург: Типография М.М. Стасюлевича, 1907. 433 с.

*Демидова Н.Ф.* «Среди многочисленных проблем...» (рецензия на книгу С. Троицкого «Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. Формирование бюрократизма») // *Новый мир.* 1975. № 8. С. 283–284.

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

*Дубенцов Б.Б.* Самодержавие и чиновничество в 1881–1904 гг. (Политика царского правительства в области организации государственной службы): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Ленинградское отделение Института истории СССР АН СССР, 1977. 22 с.

*Евреинов В.А.* Гражданское чиновничество в России. Санкт-Петербург: Типография А.С. Суворина, 1887. 87 с.

*Егоров В.П., Слинков А.В.* История государственного аппарата и чиновничества в России. Москва: Юридический институт МИИТа, 2013. 280 с.

*Еремина Т.И.* «Учебная служба» как особый вид государственной службы Российской империи // Историко-правовая наука в условиях современных социальных трансформаций: сборник научных статей по итогам Всероссийского форума историков права (Санкт-Петербург, 10–11 июня 2022 г.) / под редакцией А.А. Дорской, Д.А. Пашенцева. Москва; Саратов: Саратовский источник, 2022. С. 218–223.

*Ерошкин Н.П.* Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. Москва: Учпедгиз, 1960. 395 с.

*Зайончковский П.А.* Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х годов. Москва: Издательство Московского университета, 1964. 513 с.

*Зайончковский П.А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. Москва: Мысль, 1978. 288 с.

*Карнович Е.П.* Русские чиновники в былое и настоящее время. Санкт-Петербург: Типография П.П. Сойкина, 1897. 128 с.

*Колодеев Е.П.* Уровень образованности полицейских чиновников в Российской империи во второй половине XIX в. // Теория и практика общественного развития. 2013. № 7. С. 247–249.

*Корелин А.П.* Дворянство в пореформенной России 1861–1904 гг. Состав, численность, корпоративная организация. Москва: Наука, 1979. 304 с.

*Кунавин К.С.* «Единственно от высочайшего соизволения»? Высшее гражданское чиновничество в России XIX – начала XX в. сквозь призму теории самоорганизованной критичности // Историческая информатика. 2019. № 4. С. 74–89. <https://doi.org/10.7256/2585-7797.2019.4.31544>

*Курочкина Е.Н.* Российское чиновничество XIX века. Эволюция историографических подходов // Вестник Иркутского государственного технического университета. 2011. № 2 (49). С. 276–280.

*Малкова Н.Г.* Условия службы чиновников в местных государственных учреждениях в конце XVIII – середине XIX в. (по материалам Казанской губернии) // Экономическая история. 2011. № 3 (14). С. 6–11.

*Мельникова И.Г.* Чиновничество Верхневолжских губерний в первой четверти XIX века: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова, 2010. 26 с.

*Оболонский А.В.* Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. Москва: Фонд «Либеральная миссия», 2011. 448 с.

*Павлюк Ю.Б.* Российское чиновничество в системе местного управления в первой половине XIX века (на материалах Московской и Тверской губерний): дис. ... канд. ист. наук. Государственный университет управления, 2001. 240 с.

*Писарькова Л.Ф.* Государственное управление России в первой четверти XIX в.: замыслы, проекты, воплощение. Москва: Новый хронограф, 2012. 456 с.

*Плех О.А.* Численность служащих Олонецкой губернии в первой половине XIX в. // Альманах североевропейских и балтийских исследований. 2019. №. 4. С. 218–230.

*Поскачей Т.А.* Провинциальное чиновничество России в последней четверти XVIII – первой половине XIX вв. (на материалах Рязанской губернии): дис. ... канд. ист. наук. Рязанский государственный университет имени С.А. Есенина, 2006. 261 с.

*Ружицкая И.В.* Просвещенная бюрократия. 1800–1860-е гг. Москва: Издательство Института российской истории РАН, 2009. 342 с.

*Синельников И.Ю.* Учреждения и чиновники Министерства внутренних дел в российской провинции 1861–1917 гг. (на материалах Рязанской губернии): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Владимирский государственный университет имени А.Г. и Н.Г. Столетовых, 2012. 22 с.

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

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

*Соловьев С.М.* История России с древнейших времен: в 29 т. Москва: Директ-Медиа, 2016. Т. 2. 524 с.

*Соловьев Ю.Б.* Самодержавие и дворянство в конце XIX века. Ленинград: Наука, 1973. 383 с.

*Соловьев Я.В.* Министерство финансов Российской империи в 1858–1903 гг.: Организация и функционирование: дис. ... канд. ист. наук. Московский государственный областной университет, 2003. 383 с.

*Троицкий С.М.* Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в.: формирование бюрократии. Москва: Наука, 1974. 394 с.

*Уортман Р.С.* Сценарии власти. Мифы и церемонии русской монархии. Т. 1. От Петра Великого до смерти Николая I / перевод с английского С.В. Житомирской. Москва: ОГИ, 2002. 608 с.

*Федосов И.А.* Социальная сущность и эволюция российского абсолютизма: XVII – первая половина XIX в. // Вопросы истории. 1971. № 7. С. 46–55.

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

*Шепелев Л.Е.* Титулы, мундиры, ордена в Российской империи. Ленинград: Наука, 1991. 222 с.

*Шепелев Л.Е.* Царизм и буржуазия во второй половине XIX века. Проблемы торгово-промышленной политики. Ленинград: Наука, 1981. 276 с.

*Шепелев Л.Е.* Чиновный мир России: XVIII – начало XX в. Санкт-Петербург: Искусство-СПб, 1999. 477 с.

*Шилов Д.Н.* Государственные деятели Российской империи. Главы высших и центральных учреждений. 1802–1917 гг. Санкт-Петербург: Дмитрий Буланин, 2002. 936 с.

## Refereces

Arkhipova, T.G. “Vysshie komitety Rossii vtoroi chetverti XIX v. (K istorii krizisa feodal'no-krepostnicheskoi gosudarstvennosti)” [Supreme committees of Russia in the second quarter of the 19<sup>th</sup> century (more on the history of the crisis of the feudal-serfdom statehood)]. PhD thesis, Moscow State Historical and Archival Institute, 1970. (In Russian).

Arkhipova, T.G., N.F. Rumyantseva, and A.S. Senin. *Istoriya gosudarstvennoi sluzhby v Rossii. XVIII–XX veka* [History of civil service in Russia. 18<sup>th</sup> – 20<sup>th</sup> centuries]. Moscow: Izdatel'stvo Rossiiskogo gosudarstvennogo gumanitarnogo universiteta, 2001. (In Russian)

Barinova, E.P., and I.O. Trubitsyn. “Kantselyarskie sluzhiteli dvoryanskoi korporatsii vtoroi poloviny XIX – nachala XX vv.” [Clerical servants of the nobility corporation of the second half of

the 19<sup>th</sup> – early 20<sup>th</sup> centuries]. *Via in Tempore. Istoriya. Politologiya*. vol. 50, no. 3 (2023): 673–85. <https://doi.org/10.52575/2687-0967-2023-50-3-673-684> (In Russian)

Barykina, I.E. *Gosudarstvennoe upravlenie Rossii vtoroi poloviny XIX veka: osobye formy i spetsial'nye instituty* [Public administration of Russia in the second half of the 19<sup>th</sup> century: Special forms and special institutions]. St Petersburg: Nestor-Istoriya, 2018. (In Russian)

Belykh, A.A. “Tri veka Tabeli o rangakh” [Three centuries of the Table of Ranks]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6: Ekonomika*, no. 58 (2) (2023): 97–113. <https://doi.org/10.55959/MSU0130-0105-6-58-2-6> (In Russian)

Blinov, I.A. *Gubernatory. Istoriko-yuridicheskii ocherk* [Governors. Historical and legal essay]. St Petersburg: Tipolitografiya K.L. Pentkovskogo, 1905. (In Russian)

Bodrova, Yu.V. “Sem'ya provintsial'nogo chinovnika pervoi poloviny XIX v. (na materialakh Tverskoi gubernii)” [The family of a provincial official in the first half of the 19<sup>th</sup> century (based on the materials from Tver Governorate)]. PhD diss., G.R. Derzhavin Tambov State University, 2009. (In Russian)

Bol'shakova, O.V. *Vlast' i politika v Rossii XIX – nachala XX veka: amerikanskaya istoriografiya* [Power and politics in Russia in the 19<sup>th</sup> – early 20<sup>th</sup> century: American historiography]. Moscow: Nauka, 2008. (In Russian)

Borisenok, T.V. *Obraz chinovnichestva v Rossii i vo Frantsii vo vtoroi polovine XIX veka* [The image of bureaucracy in Russia and in France in the second half of the 19<sup>th</sup> century]. PhD diss., Russian State University for the Humanities, 2001. (In Russian)

Chernukha, V.G. “Sovet ministrov v 1857–1861 gg.” [Council of Ministers in 1857–1861]. *Vspomogatel'nye istoricheskie distsipliny*, vol. 5 (1973): 120–37. (In Russian)

Demidova, N.F. “Sredi mnogochislennykh problem...” (retsenziya na knigu S. Troitskogo *Russkii absolutizm i dvoryanstvo v XVIII v. Formirovanie byurokratizma*) [“Among the numerous problems...” (Review of *Russian absolutism and the nobility in the 18<sup>th</sup> century. The formation of bureaucracy* by S. Troitskii)]. *Novyi mir*, no. 8 (1975): 283–84. (In Russian)

Drygina, N.N. *Istoricheskii opyt formirovaniya regional'nogo apparata gosudarstvennogo upravleniya v Nizhnem Povolzh'e vo vtoroi polovine XIX – nachale XX v.* [Historical experience in the formation of regional bodies of state administration in the Lower Volga region in the second half of the 19<sup>th</sup> – early 20<sup>th</sup> century]. PhD diss., Astrakhan State University, 2010. (In Russian)

Dubentsov, B.B. “Samoderzhavie i chinovnichestvo v 1881–1904 gg. (Politika tsarskogo pravitel'stva v oblasti organizatsii gosudarstvennoi sluzhby)” [Autocracy and bureaucracy in 1881–1904 (The policy of the tsarist government in the field of organizing civil service)]. PhD thesis, Leningrad branch of the Institute of History of the USSR of the USSR Academy of Sciences, 1977. (In Russian)

Egorov, V.P., and A.V. Slin'kov. *Istoriya gosudarstvennogo apparata i chinovnichestva v Rossii* [History of the state apparatus and bureaucracy in Russia]. Moscow: Yuridicheskii institut MIITa, 2013. (In Russian)

Eremina, T.I. “Uchebnaya sluzhba' kak osobyi vid gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi imperii” [“Training Service” as a special type of civil service in the Russian Empire]. In *Istoriko-pravovaya nauka v usloviyakh sovremennykh sotsial'nykh transformatsii: sbornik nauchnykh statei po itogam Vserossiiskogo foruma istorikov prava (Sankt-Peterburg, 10–11 iyunya 2022 g.)* [Historical and legal science in the context of modern social transformations: A collection of scientific articles following the results of the All-Russian Forum of Legal Historians (St Petersburg, June 10–11, 2022)], edited by A.A. Dorskaya, and D.A. Pashentsev, 218–23. Moscow; Saratov: Saratovskii istochnik, 2022. (In Russian)

Eroshkin, N.P. *Ocherki istorii gosudarstvennykh uchrezhdenii dorevolyutsionnoi Rossii* [Essays on the history of state institutions of pre-revolutionary Russia]. Moscow: Uchpedgiz, 1960. (In Russian)

Evreinov, V.A. *Grazhdanskoe chinoproizvodstvo v Rossii* [Civil rank promotion in Russia]. St Petersburg: Tipografiya A.S. Suvorina, 1887. (In Russian)

Fedosov, I.A. "Sotsial'naya sushchnost' i evolyutsiya rossiiskogo absolyutizma: XVII – pervaya polovina XIX v." [Social essence and evolution of Russian absolutism: 17<sup>th</sup> – first half of 19<sup>th</sup> century]. *Voprosy istorii*, no. 7 (1971): 46–55. (In Russian)

Gradovskii, A.D. *Sobranie sochinenii* [Collected works], 9 vols. Vol. 7, *Nachala russkogo gosudarstvennogo prava* [Fundamentals of Russian state law]. Pt. 1, *O gosudarstvennom ustroistve* [On the state structure]. St Petersburg: Tipografiya M.M. Stasyulevicha, 1907. (In Russian)

Karnovich, E.P. *Russkie chinovniki v byloe i nastoyashchee vremya* [Russian officials in the past and present time]. St Petersburg: Tipografiya P.P. Soikina, 1897. (In Russian)

Kolodeev, E.P. "Uroven' obrazovannosti politseiskikh chinovnikov v Rossiiskoi imperii vo vtoroi polovine XIX v." [The level of education of police officials in the Russian Empire in the second half of the 19<sup>th</sup> century]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya*, no. 7 (2013): 247–49. (In Russian)

Korelin, A.P. *Dvoryanstvo v poreformennoi Rossii 1861–1904 gg. Sostav, chislennost', korporativnaya organizatsiya* [The nobility in post-reform Russia, 1861–1904. Composition, number, corporate organization]. Moscow: Nauka, 1979. (In Russian)

Kunavin, K.S. "Edinstvenno ot vysochaishego soizvoleniya"? Vysshee grazhdanskoe chinoproizvodstvo v Rossii XIX – nachala XX v. skvoz' prizmu teorii samoorganizovannoi kritichnosti" ["Only due to supreme consent?" Promotion in top civil ranks in Russia in the 19<sup>th</sup> – early 20<sup>th</sup> century through the lens of self-organized criticality theory]. *Istoricheskaya informatika*, no. 4 (2019): 74–89. <https://doi.org/10.7256/2585-7797.2019.4.31544> (In Russian)

Kurochkina, E.N. "Rossiiskoe chinovnichestvo XIX veka. Evolyutsiya istoriograficheskikh podkhodov" [Russian bureaucracy of the 19<sup>th</sup> century. Evolution of historiographical approaches]. *Vestnik Irkutskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta*, no. 2 (49) (2011): 276–80. (In Russian)

Malkova, N.G. "Usloviya sluzhby chinovnikov v mestnykh gosudarstvennykh uchrezhdeniyakh v kontse XVIII – seredine XIX v. (po materialam Kazanskoi gubernii)" [The conditions of official service in the local state institutions at the end of the 18<sup>th</sup> – middle of the 19<sup>th</sup> century (according to the materials from Kazan Governorate)]. *Ekonomicheskaya istoriya*, no. 3 (14) (2011): 6–11. (In Russian)

Mel'nikova, I.G. "Chinovnichestvo Verkhnevolzhskikh gubernii v pervoi chetverti XIX veka" [The Officialdom of the Upper Volga governorates in the first quarter of the 19<sup>th</sup> century]. PhD thesis, P.G. Demidov Yaroslavl State University, 2010. (In Russian)

Obolonskii, A.V. *Krizis byurokraticheskogo gosudarstva: Reformy gosudarstvennoi sluzhby: mezhdunarodnyi opyt i rossiiskie realii* [Crisis of the bureaucratic state: Civil service reforms: International experience and Russian realities]. Moscow: Fond "Liberal'naya missiya", 2011. (In Russian)

Pavlyuk, Yu.B. "Rossiiskoe chinovnichestvo v sisteme mestnogo upravleniya v pervoi polovine XIX veka (na materialakh Moskovskoi i Tverskoi gubernii)" [Russian bureaucracy in the system of local government in the first half of the 19<sup>th</sup> century (based on the materials from Moscow and Tver governorates)]. PhD diss., State University of Management, 2001. (In Russian)



Pisar'kova, L.F. “Gosudarstvennoe upravlenie Rossii v pervoi chetverti XIX v.: zamysly, proekty, voploshchenie” [Russia’s Public administration in the first quarter of the 19<sup>th</sup> century: Plans, projects, implementation]. Moscow: Novyi khronograf, 2012. (In Russian)

Plekh, O.A. “Chislennost' sluzhashchikh Olonetskoii gubernii v pervoi polovine XIX v.” [The number of employees in Olonets Province in the first half of the 19<sup>th</sup> century]. *Al'manakh severoevropetskikh i baltiiskikh issledovanii*, no. 4 (2019): 218–30. (In Russian)

Poskachei, T.A. “Provintsial'noe chinovnichestvo Rossii v poslednei chetverti XVIII – pervoi polovine XIX vv. (na materialakh Ryazanskoii gubernii)” [Russia’s provincial bureaucracy in the last quarter of the 18<sup>th</sup> – first half of the 19<sup>th</sup> century (based on the materials from Ryazan Governorate)]. PhD diss., S.A. Yesenin Ryazan State University, 2006. (In Russian)

Ruzhitskaya, I.V. *Prosveshchennaya byurokratiya. 1800–1860-e gg.* [Enlightened bureaucracy. 1800–1860s]. Moscow: Izdatel'stvo Instituta rossiiskoi istorii RAN, 2009. (In Russian)

Shepelev, L.E. *Chinovnyi mir Rossii: XVIII – nachalo XX v.* [The world of Russia’s officialdom: The 18<sup>th</sup> – early 20<sup>th</sup> century]. St Petersburg: Iskusstvo-SPb, 1999. (In Russian)

Shepelev, L.E. *Tituly, mundiry, ordena v Rossiiskoi imperii* [Titles, uniforms, orders in the Russian Empire]. Leningrad: Nauka, 1991. (In Russian)

Shepelev, L.E. *Tsarizm i burzhuaziya vo vtoroi polovine XIX veka. Problemy torgovo-promyshlennoi politiki* [Tsarism and the bourgeoisie in the second half of the 19<sup>th</sup> century. Problems of trade and industrial policy]. Leningrad: Nauka, 1981. (In Russian)

Shilov, D.N. *Gosudarstvennye deyateli Rossiiskoi imperii. Glavy vysshikh i tsentral'nykh uchrezhdenii. 1802–1917 gg.* [Statesmen of the Russian Empire. Heads of higher and central institutions. 1802–1917]. St Petersburg: Dmitrii Bulanin, 2002. (In Russian)

Sinel'nikov, I.Yu. “Uchrezhdeniya i chinovniki Ministerstva vnutrennikh del v rossiiskoi provintsii 1861–1917 gg. (na materialakh Ryazanskoii gubernii)” [Institutions and officials of the Ministry of Internal Affairs in the Russian provinces, 1861–1917 (based on the materials from Ryazan Governorate)]. PhD thesis, Vladimir State University named after Alexander and Nikolay Stoletovs, 2012. (In Russian)

Sokolova, E.S. *Institut soslovnykh prav v ofitsial'noi politicheskoi doktrine i zakonodatel'stve Rossii serediny XVII – pervoi poloviny XIX veka (dvoryanstvo, dukhovenstvo, kupechestvo)* [The institute of class rights in Russia’s official political doctrine and legislation in the mid-17<sup>th</sup> – first half of the 19<sup>th</sup> century (nobility, clergy, merchants)]. Yekaterinburg: Ural'skaya gosudarstvennaya yuridicheskaya akademiya, 2011. (In Russian)

Solov'ev, K.A. *Khozyain zemli russkoi? Samoderzhavie i byurokratiya v ehpokhu moderna* [Master of the Russian land? Autocracy and bureaucracy in the Age of Modernity]. Moscow: Novoe literaturnoe obozrenie, 2017. (In Russian)

Solov'ev, S.M. *Istoriya Rossii s drevneishikh vremen* [History of Russia from ancient times], 29 vols. Vol. 2. Moscow: Direkt-Media, 2016. (In Russian)

Solov'ev, Ya.V. “Ministerstvo finansov Rossiiskoi imperii v 1858–1903 gg.: Organizatsiya i funkcionirovanie” [Ministry of Finance of the Russian Empire in 1858–1903: Organization and Functioning]. PhD diss., Moscow Region State University, 2003. (In Russian)

Solov'ev, Yu.B. *Samoderzhavie i dvoryanstvo v kontse XIX veka* [Autocracy and the nobility at the end of the 19<sup>th</sup> century]. Leningrad: Nauka, 1973. (In Russian)

Troitskii, S.M. *Russkii absolyutizm i dvoryanstvo v XVIII v.: formirovanie byurokratii* [Russian absolutism and the nobility in the 18<sup>th</sup> century: The formation of bureaucracy]. Moscow: Nauka, 1974. (In Russian)

Vakilev, T.R. “Provintsial'noe chinovnichestvo v sisteme gosudarstvennogo upravleniya vo vtoroi chetverti XIX veka (na materialakh Penzenskoi gubernii)” [Provincial bureaucracy in the system of public administration in the second quarter of the 19<sup>th</sup> century (based on the materials from Penza Governorate)]. PhD diss., Penza State University, 2017. (In Russian)

Voronov, I.I. “Ministerstvo zemledeliya Rossiiskoi imperii: XIX – nachalo XX v.” [Ministry of Agriculture of the Russian Empire: 19<sup>th</sup> – early 20<sup>th</sup> century]. Doctoral diss., Saint Petersburg State University, 2016. (In Russian)

Wortman, R.S. *Stsenarii vlasti. Mify i tseremonii russkoi monarkhii* [Scenarios of power. Myths and ceremonies in Russian monarchy]. Vol. 1, *Ot Petra Velikogo do smerti Nikolaya I* [From Peter the Great to the death of Nicholas I], translated from English by S.V. Zhitomirskaya. Moscow: OGI, 2002. (In Russian)

Zaionchkovskii, P.A. *Krizis samoderzhaviya na rubezhe 1870–1880-kh godov* [Crisis of autocracy at the turn of the 1870s–1880s]. Moscow: Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta, 1964. (In Russian)

Zaionchkovskii, P.A. *Pravitel'stvennyi apparat samoderzhavnoi Rossii v XIX v.* [Government apparatus of autocratic Russia in the 19<sup>th</sup> century]. Moscow: Mysl', 1978. (In Russian)

### Информация об авторах

**Валерий Иванович Гальцов** – кандидат исторических наук, профессор, <https://orcid.org/0000-0001-9710-3118>, [v.galtsov@rambler.ru](mailto:v.galtsov@rambler.ru), Балтийский федеральный университет им. И. Канта (д. 14, ул. А. Невского, 236041 Калининград, Россия).

**Артем Дмитриевич Макей** – аспирант, <https://orcid.org/0009-0004-9469-4484>, [artem.makej@bk.ru](mailto:artem.makej@bk.ru), Балтийский федеральный университет им. И. Канта (д. 14, ул. А. Невского, 236041 Калининград, Россия).

### Information about the authors

**Valerii I. Gal'tsov** – Candidate of Historical Sciences, Professor, <https://orcid.org/0000-0001-9710-3118>, [v.galtsov@rambler.ru](mailto:v.galtsov@rambler.ru), Immanuel Kant Baltic Federal University (14, ul. A. Nevskogo, 236041 Kaliningrad, Russia).

**Artem D. Makei** – Postgraduate student, <https://orcid.org/0009-0004-9469-4484>, [artem.makej@bk.ru](mailto:artem.makej@bk.ru), Immanuel Kant Baltic Federal University (14, ul. A. Nevskogo, 236041 Kaliningrad, Russia).

**Заявленный вклад авторов:** все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

**Author Contributions Statement:** all authors made an equivalent contribution to the preparation of this publication. The authors declare no conflict of interest.

---

Статья поступила в редакцию 17.12.2023; одобрена после рецензирования 18.04.2024; принята к публикации 06.05.2024.

The article was submitted 17.12.2023; approved after reviewing 18.04.2024; accepted for publication 06.05.2024.