ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В ПРОВИНЦИИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: КАНЦЕЛЯРСКИЕ СЛУЖАЩИЕ НА УРАЛЕ В КОНЦЕ XVIII – ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX вв.

УДК 321 (091);34(091)

В.А. ВОРОПАНОВ

Изучение вопросов эволюции российской имперской бюрократии составляет самостоятельное направление историко-социологических исследований. Кадровая политика верховной власти Российского государства является специальным предметом исследования. В данной статье анализируются законодательные усилия верховной власти Российской империи по формированию и реализации кадровой политики с учётом потребностей государственной службы в Уральском регионе.

Итоги развития правового регулирования канцелярской службы в XVIII – первой трети XIX вв. закрепил Свод законов. Служебные функции в аппарате государственного органа – канцелярии присутственного места – исполнялись согласно численности его сотрудников. Низшие штатные делопроизводители занимали должности копиистов, подканцеляристов и канцеляристов. В старшую группу служащих входили повытчики (столоначальники), регистраторы, архивариусы. К группе высших в канцелярии относились должности переводчика, протоколиста и секретаря. Должность секретаря, руководителя канцелярии, являлась классной. Непосредственное управление кадрами канцелярской службы осуществляли губернские правление и палаты (судебные, казённая). Назначение, перевод, увольнение протоколистов и секретарей в XVIII в. санкционировал Правительствующий Сенат. В 1801–1803 гг. выбор кандидатов на должности протоколистов и секретарей был предоставлен членам коллегий присутственных мест, наделение их полномочиями – губернской администрации [18].

От качества и скорости производства дел в канцелярии во многом зависела успешная деятельность государственного органа. Государственная гражданская служба в России остро нуждалась в грамотных, квалифицированных специалистах. Между тем сословное деление подданных предопределило ограничение доступа в службу для лиц, плативших налоги, а также детей нижних воинских чинов. Правительство стремилось контролировать приток кадров в низшее звено системы управления вопреки законодательным запретам, сдерживало карьерный рост лиц недворянского происхождения [10]. В то же время укоренившееся предубеждение дворянства против приказной работы [9] не позволяло верховной власти использовать высшее сословие в качестве исключительного источника рекрутирования кадров. Прежде всего хроническая нехватка делопроизводителей обусловила наследственный характер статуса государственных служащих. Недворянин мог получить увольнение на основании медицинского освидетельствования и документального подтверждения его неспособности исполнять обязанности по состоянию здоровья [11]. Потомственным канцелярским служителям не возбранялся переход на военную службу, «праздношатающимся» лицам Екатерина II грозила взятием в воинскую службу принудительно [12].

Расширение штатов местных государственных органов сделало отступление от приоритетов, декларируемых законодателем, насущной необходимостью. В указе от 24 декабря 1778 г. Екатерина II выразила пожелание, чтобы канцелярские должности «*занимаемы были по большой части таковыми людьми, которые упражнениями своими преуспевая в познании законов, и образа судопроизводства и течения дел, открыли бы путь себе к дальнейшим степеням в службе*». Отбирать кадры предписывалось из числа избыточного потомства церковнослужителей и учащихся семинарий («*ниже риторическаго класса*»), а также лиц, не внесённых в списки налогоплательщиков («*в подушный оклад неположенных людей*») [13]. Указ от 11 апреля 1784 г. не только подтвердил для представителей духовного сословия, оказавшихся за штатами священно – и церковнослужителей, право поступления на государственную гражданскую службу, но и повелел выделять выпускников семинарий, проявивших преимущественные «*склонности к гражданской службе*» [14]. Император Павел I устрожил надзор за соблюдением правовых

ограничений, сняв с канцелярских работников из купцов, мещан и крестьян, пожелавших продолжить службу, подушные сборы. Сенат санкционировал зачисление в штаты новых лиц, плативших прямые налоги, в виде особых исключений [15].

Верховная власть заботилась о повышении уровня образованности и профессиональной подготовки лиц, вступавших в государственную службу. Екатерина II могла лишь пожелать, чтобы молодые дворяне не гнушались приказной работой и прилагали усилия к изучению законодательства и порядка судопроизводства, гарантировав им успешную карьеру [17]. Создание общегосударственной системы учебных заведений началось на основе положений Устава народных училищ 1786 г. Пройдя сложный период становления, в царствование Александра I малые училища преобразовались в уездные, главные – в гимназии, дававшие, согласно Уставу 1804 г., среднее образование. В империи неуклонно расширялась сеть образовательных учреждений, наметилась тенденция специализации учебных заведений, складывалась общегосударственная система подготовки юристов, получили развитие юридические науки, рос выпуск специальной учебной и справочной литературы [2, с. 54–58], [3, с. 83–89], [6, с. 98–108].

С начала XIX в. верховная власть повысила требования к подготовке кадров государственной службы. Именной указ от 24 января 1803 г. закрыл в перспективе доступ к должностям, требовавшим, в частности, юридических знаний, лицам, не прошедшим обучение в «*общественном или частном училище*» [19]. Император указал путь к карьере, социальным преимуществам и награждениям через успехи в образовании. В указе от 6 августа 1809 г. Александр I выразил неудовольствие по поводу пассивности дворян, полагавшихся в служебных поощрениях на сословные привилегии, и вновь публично заявил о чрезвычайной заинтересованности государства в образованных служащих. За выпускниками университетов и чиновниками, прошедшими экзаменационные испытания по ряду университетских курсов, указ утвердил льготы при определении к штатным местам и в продвижении по карьере [20].

Получение образования освобождало лиц от действия сословного ценза, однако выпускники университетов исключались из списков налогоплательщиков лишь после документального подтверждения их намерения вступить в государственную гражданскую службу [21]. Указы Сената от 23 декабря 1813 г. и Святейшего Синода от 31 марта 1815 г. и 20 марта 1816 г. ограничили свободный доступ в гражданскую службу представителей духовного сословия выпускниками духовных семинарий и училищ [22]. Указ Сената от 21 августа 1818 г. разрешил приём в службу лиц, не окончивших обучения в духовных училищах, при условии одобрения их поведения и способностей [23]. В 1821 г. исключение коснулось нижних воинских чинов, отслуживших 25 лет в армии и получивших отставку. Члены их семей оставались военнообязанными [24]. Проект устава, разработанный к 1817 г., разрешавший наиболее сложные вопросы организации гражданской службы, потенциально доступной выходцам из всех слоёв населения, получившим образование, остался «*лишь образцовым произведением законодательной мысли*» [8, с. 29–43].

Ко второй четверти XIX в. регулирование социального состава бюрократии стало реально возможным. В правление Николая I вертикальная мобильность подданных последовательно сдерживалась в интересах устойчивости сформированной общественной структуры. Выслуга лет, получение чинов и орденов влекли приобретение служащими прав личного и потомственного дворянства. Широкое распространение привилегий оценивалось верховной властью устойчиво отрицательно. В отборе кадров правительство придавало главное значение социальному происхождению и образованию претендентов, создавая профессионально-эффективный аппарат чиновников и препятствуя интенсивному пополнению высшего сословия людьми, не обладавшими консервативно-корпоративным мировоззрением. От сословного происхождения и уровня образования зависели сроки выслуги отличий в службе [4, с. 24–46, 248–256], [34].

Для территорий с объективными проблемами рекрутирования кадров издавались специальные указы. Особое внимание в конце XVIII – начале XIX вв. уделялось проблеме нехватки канцелярских кадров в Северном Приуралье. Так, указ от 18 января 1801 г. позволил заполнить 27 штатных вакансий в Вятской губернии учащимися семинарий и грамотными детьми священно и церковнослужителей [16]. Положение от 9 июня 1842 г. «в виде особаго изъятия» наделило правом поступления на службу в Вятской и Оренбургской губерниях выходцев из городских сословий и семей церковнослужителей, имевших свидетельства о среднем образовании [29].

Во второй четверти XIX в. правительство разработало комплекс специальных норм, регулировавших поощрения за службу в отдельных периферийных областях, где, в частности, предлагались повышенные денежные компенсации и земельные пожалования, действовали льготы в чинопроизводстве и при замещении классных должностей. В 1835 г. оренбургский военный губернатор исходатайствовал льготы чиновникам, намеренным служить в крае [26]. Указ от 29 апреля 1839 г. обязал лиц, получивших «не в зачет годовое жалованье», отработать в Вятской и Оренбургской губерниях не менее трёх лет [27]. Положение от 9 июня 1842 г. подтвердило право на получение служащими, переехавшими в Вятскую и Оренбургскую губернии, особых материальных вознаграждений, сократив выплату жалованья вятским чиновникам наполовину [30].

Развитие сети школ в России не удовлетворяло кадровых потребностей гражданской службы. Благотворительные взносы позволили губернской администрации открыть на Урале в июне 1808 г. Пермскую, в ноябре 1811 г. Вятскую и в ноябре 1828 г. Уфимскую гимназии. К 1829 г. на Урале также числились 19 уездных и 10 приходских училищ. Состав их учащихся оставался стабильно всесословным. Наряду с учебными заведениями Министерства народного просвещения на Урале в первой половине XIX в. открывались школы, организованные иными министерствами и ведомствами, а также с санкции Министерства народного просвещения частные школы [1, с. 106–124], [5, с. 462–465].

В целях подготовки служащих и оказания помощи семьям малоимущих чиновников в обучении детей правительство Николая I выделило в 1828 г. 180 тыс. руб. на создание 9 специальных училищ. Два учебных заведения открылись на Урале. Вятскому специальному заведению выделили средств на бесплатное обучение 30 воспитанников, Пермскому, объединившему учащихся из Пермской и Оренбургской губерний, — 45. Закон установил строгие правила приёма кандидатов от каждого уезда. Преимуществами при поступлении пользовались сироты, выходцы из многодетных семей, дети чиновников, отмеченных отличиями, а также проходившие начальное обучение и проявившие особые способности к образованию. Отличники, выявленные аттестационными комиссиями, переводились в гимназию, особо одарённые ученики — в город с университетом, где в завершающие годы обучения посещали «*лекции российскаго правоведения*». Выпускники вступали в службу канцеляристами низшего или высшего разряда или закреплялись сверх штата вплоть до открытия вакансий, обязуясь отработать в губернии от 6 до 8 лет, по истечении которых были вправе просить отставки [25].

Особые положения, утверждённые 19 января 1844 г. и 14 апреля 1848 г., предусматривали обучение в Оренбургской и Пермской гимназиях за счёт средств государства по 20 воспитанников, являвшихся потомственными служащими. По одному из выпускников гимназий, «отличившихся способностями, успехами и поведением», следовало ежегодно направлять для получения высшего образования по выбранной ими специальности в Казанский университет. Выпускники, прошедшие обучение бесплатно, обязались отслужить в губерниях от 6 до 8 лет [31]. В гимназиях было введено преподавание юридических дисциплин, позволявшее поощрять выпускников, приобретших «особенныя и отличныя познания в русском законоведении», при определении в службу чином XIV класса [32]. Преимущества и обязательства имели выпускники Оренбургского Неплюевского военного училища, вступавшие в гражданскую службу. Учащиеся его «Европейского отделения» изучали в старшем классе правила военного судопроизводства и деловой переписки [28].

В 1860 г. только в Южном Приуралье действовало 240 государственных школ всех типов, включая 5 средних учебных заведений, а также 17 частных и общественное училище с числом воспитанников до 9 тыс. чел. [7, с. 63–66]

Законодательство поддерживало специализацию государственных служащих. Высшее управление государственной гражданской службой сосредоточилось в Первом отделении Собственной Е.И.В. канцелярии (с 1846 г. — Инспекторском департаменте гражданского ведомства, преемственном Герольдии [33]). Министерство юстиции контролировало принятие на службу, переводы и увольнения чиновников, однако общие правила не распространялись на губернии Урала, не обеспеченные кадрами [35].

Итак, несмотря на то, что увеличение в конце XVIII в. числа местных государственных органов вызвало приток в канцелярские штаты лиц непривилегированных сословий, верховная власть стремилась блюсти сословные принципы, объективно снижавшие эффективность отбора кадров на государственную гражданскую службу. Хроническая нехватка канцелярских работников, их общий низкий профессиональный

уровень вынудили законодателя разрешить в 1813–1816 гг. принимать в службу выпускников средних и начальных духовных школ, в 1818 г. – лиц, не окончивших обучения в духовных училищах, в 1821 г. – нижних воинских чинов, уволенных из армии после 25 лет службы. Естественный прирост государственных служащих как обособленной социальной группы позволил верховной власти закрепить в начале второй четверти XIX в. сословное право поступления на службу. Требование сословной принадлежности существенно ослабляло получение образования. Периферийные провинции империи пользовались объективно повышенным вниманием правительства. Специальные указы издавались для уральских губерний – Вятской, населённой крестьянами, и Оренбургской, где сосредоточивались служилые сословия. Правительство решало проблему нехватки кадров на Урале путём предоставления государственным служащим материальных и нематериальных льгот.

Развитие системы общего образования в России не удовлетворяло потребностей государственной службы. В целях совершенствования системы подготовки кадров в восточных областях в 1828 г. монарх санкционировал открытие в Вятке и Перми училищ для детей канцелярских служителей, в 1844–1848 гг. ввёл бесплатное обучение в Оренбургской и Пермской гимназиях. Преподавание в образовательных учреждениях юридических дисциплин позволяло успешным выпускникам вступать в службу с чином XIV класса. Лица, получившие образование за государственный счёт, обязались отработать в губернии, испытывавшей кадровые трудности, от 6 до 8 лет. На области Урала, не обеспеченные кадрами, в первой половине XIX в. не распространялось действие нормативно-правовых актов, поддерживавших строгую специализацию государственных служащих.

1. Дашкевич Л.А. Народная школа и народное просвещение жителей уральских городов в конце XVIII – первой начале XIX вв. [Текст] / Л.А. Дашкевич // Культура российской провинции. Памяти М.Г. Казанцевой. Екатеринбург, 2005. С. 106–124.
2. Егоров С.А. Юридическое образование в России в первой половине XIX в. // Новая правовая мысль. 2002. № 1. С. 54–58.
3. Емельянова И.А. Юридический факультет Казанского университета в 40–50-е годы XIX века // Правоведение. 1980. № 5. С. 83–89.
4. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978. 289 с.
5. История Урала с древнейших времен до 1861 г. Отв. ред. А.А. Преображенский. М., 1989. 608 с.
6. Кодан С.В. Становление юридического образования в России (1800–1850-е гг.) // Российский юридический журнал. 2001. № 3 (31). С. 98–108.
7. Мирсаитова С.Г. Народное образование на Южном Урале в первой половине XIX в. Ч. 2. Екатеринбург, 2000. 82 с.
8. Писарькова Л.Ф. От Петра I до Николая I: политика правительства в области формирования бюрократии // Отечественная история. 1996. № 4. С. 29–43.
9. ПСЗ РИ. Собр. I. Т. XI. № 8043.
10. ПСЗ РИ. Собр. I. Т. XII. № 9008; Т. XIX. № 13596, 13760; Т. XX. № 14831. П. 5; Т. XXXVIII. № 28930.
11. ПСЗ РИ. Собр. I. Т. XVII. № 12535.
12. ПСЗ РИ. Собр. I. Т. XX. № 14831. П. 5; РГАДА Ф. 10. Оп. 1. Д. 222. Л. 1.
13. ПСЗ РИ. Собр. I. Т. XX. № 14831. П. 1–2.
14. ПСЗ РИ. Собр. I. Т. XXII. № 15978. П. 3, 4.
15. ПСЗ РИ. Собр. I. Т. XXV. № 18622; Т. XXXI. № 24258; Т. XXXII. № 25151, 25232; Т. XXXVIII. № 28930.
16. ПСЗ РИ. Собр. I. Т. XXVI. № 19723.
17. ПСЗ РИ. Собр. I. Т. XXVI. № 19856. П. 2.
18. ПСЗ РИ. Собр. I. Т. XXVI. № 20004. Ст. 7. П. 6; Т. XXVII. № 20608. П. 7.
19. ПСЗ РИ. Собр. I. Т. XXVII. № 20597. П. 24.
20. ПСЗ РИ. Собр. I. Т. XXX. № 23771.
21. ПСЗ РИ. Собр. I. Т. XXXI. № 24864.
22. ПСЗ РИ. Собр. I. Т. XXII. № 25506; Т. XXXIII. № 26204.
23. ПСЗ РИ. Собр. I. Т. XXXV. № 27498.
24. ПСЗ РИ. Собр. I. Т. XXXVII. № 28593.
25. ПСЗ РИ. Собр. II. Т. III. № 1814, 1817, 2185.
26. ПСЗ РИ. Собр. II. Т. X. № 7903; ГАОрО. Ф. 6. Оп. 3. Д. 7095. Л. 1–5.
27. ПСЗ РИ. Собр. II. Т. XIV. № 12281, 12977.
28. ПСЗ РИ. Собр. II. Т. XV. № 14029. § 41, 60–62, 64–66, 69.
29. ПСЗ РИ. Собр. II. Т. XVII. № 15731. § 2–4; СЗ РИ. Т. III. Кн. I. Ст. 1267.
30. ПСЗ РИ. Собр. II. Т. XVII. № 15731. § 33–35; СЗ РИ. Т. III. Кн. I. Ст. 1324, 1325, 1330.
31. ПСЗ РИ. Собр. II. Т. XIX. № 17544. § 1–10; № 22185. § 1–10.
32. ПСЗ РИ. Собр. II. Т. XIX. № 17544. § 11–12; № 22185. § 11–12.
33. ПСЗ РИ. Собр. II. Т. XXI. № 20401.
34. ПСЗ РИ. Собр. II. Т. XXII. № 1469. I–V; Т. III. № 1853; Т. IV. № 2626, 3331; СЗ РИ. Т. III. Кн. I. Ст. 1–12, 46, 95–97, 141, 596.
35. СЗ РИ. Т. III. Кн. I. Ст. 1153, 1271; ГАОрлО. Ф. 580. Стол 2. Д. 322. Л. 1–12.