

В. М. Марасанова, И. Г. Мельникова

**Комплектование кадров чиновников губернских учреждений
в первой четверти XIX в: опыт Верхнего Поволжья**

В статье рассматриваются кадровые технологии комплектования кадров чиновников местных учреждений в губерниях Верхнего Поволжья в первой четверти XIX столетия. Показано, как в результате предпринятых правительством мер кадровый состав губернских учреждений постепенно улучшался.

Ключевые слова: статская (гражданская) служба, чиновничество, канцелярские служители, кадровые технологии, назначение, выборы, Верхнее Поволжье.

V. M. Marasanova, I. G. Melnikova

**Completing of the Provincial Agencies
in the first quarter of the XIX century: the experience of the Upper Volga**

The article deals with personal technology of staffing officials of local agencies in the provinces of the Upper Volga region in the first quarter of the XIX century. It is shown as a result of measures taken by the government, the personnel of the provincial institutions was being gradually improved.

Keywords: civil service, officials, office attendants, human technology, appointment, election, the Upper Volga.

Современные кадровые технологии отражены в законах от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» и от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» в новейших редакциях. Возрастание роли государственной службы, развитие и совершенствование законодательства о ней обуславливают большой научный и практический интерес к исследованию данной проблематики. Определение профессионализма и компетентности является в настоящее время важнейшей практической задачей технологии управления. Во многом она решается еще на этапе отбора кадров и поступления на службу, когда определяются необходимые требования к кандидатам. Учет исторического опыта помогает усовершенствовать современные кадровые технологии и повысить эффективность кадровой работы в органах государственной власти и местного самоуправления.

Важнейшей кадровой технологией управления, непосредственно влияющей на эффективность управленческой деятельности, является процесс набора государственных служащих. Это в полной мере касается провинциального чиновничества, реализовавшего на местах решения верховной власти. Верхнее Поволжье традици-

онно в силу своего географического положения служило своеобразным полигоном для отладки механизмов государственного управления. Владимирская, Костромская, Тверская и Ярославская губернии (ныне это Владимирская, Ивановская, Костромская, Тверская и Ярославская области РФ) имели много общего с точки зрения экономического потенциала, состава населения и, как следствие этого, системы местного управления. Основные тенденции, выявленные при изучении Верхневолжского региона, являются типичными для центральных губерний страны и могут быть использованы для сравнения с другими регионами.

Эволюция законодательной базы чиновничества рассматривалась в литературе, начиная с XIX в. [4]. Основные законодательные акты, касающиеся чиновничества, были приняты Петром I. Главным законодательным актом, определяющим порядок государственной службы, оставалась «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных» 1722 г. [8; Т. VI. № 3890]. В ней впервые гражданская (статская) служба была выделена как самостоятельный вид государственной службы, наряду с военной и придворной. Указ Александра I от 1 августа 1801 г. восстановил действие указов 16 декабря

1790 г. «О правилах производства в статские чины» и 9 декабря 1799 г. «О сроках к производству дворян в чины» [10; Ч. I, с. 59–60].

В соответствии с российским законодательством при комплектовании кадров местных учреждений применялись назначение и выборы. В данной работе рассматриваются служащие губернских и уездных учреждений, должности которых были зафиксированы в общих штатах губерний Российской империи. В их число попадают:

– находившиеся при исполнении должностей коронные чиновники, назначаемые для службы в местные учреждения, и служащие по выбору (служба по выбору согласно закону «отождествлялась с службой правительственной», главной задачей выборной системы было поставлять чиновников в губернские учреждения [10; Ч. I, с. 59–60]);

– «приказнослужители», к которым относились канцелярские чиновники, имевшие классный чин, служившие в присутственных местах на должностях без названий, а также канцелярские служители, не имевшие классного чина и занимавшиеся перепиской и копированием документов.

В результате анализа 1526 формулярных списков чиновников верхневолжских губерний было выявлено, что в первой четверти XIX в. большинство из них 76 % (1164 чел.) начинали свою карьеру не с военной, а с гражданской службы [1; 2; 3; 9]. Причем это преобладание получалось в основном за счет коронных чиновников, в числе которых были классные чиновники и приказнослужители. Среди них перевес доли чиновников, начавших сразу гражданскую службу, был гораздо выше среднего по региону уровня: 85 % (276 чел.) в Ярославской губернии, 86 % (357 чел.) – в Тверской, 89 % (104 чел.) – в Костромской и 94 % (388 чел.) – во Владимирской. Это показывает, что для периода правления Александра I было характерно повышение престижа гражданской службы.

Однако дворяне по-прежнему отдавали предпочтение военной службе, что заметно на примере кадров, служивших на выборных должностях. 93 % (80 чел.) выборных чиновников в Ярославской губернии начали карьеру с военной службы, тверских дворян оказалось около 87 % (34 чел.), несколько меньше в Костромской и Владимирской губерниях – соответственно 80 % (40 чел.) и 78 % (67 чел.). Это понятно, поскольку в Костромской губернии дворяне за редким исключением были небогаты, включая «голых» (бездуш-

ных) и «мелкопоместных» («малодушных» – 10–50 душ) [7, с. 20]. Именно такие дворяне чаще склонялись к статской службе с ее привилегиями (жалованьем, пенсией и т. д.). К примеру, И. И. Мешков писал, что он и его отец поступили в гражданскую службу, поскольку чиновники освобождались от постоев военных полков, «изрядно отягощавших» горожан [6, с. 187]. Единственный случай, когда государственная служба началась с придворной, выявлен у советника Тверской казенной палаты надворного советника Н. Г. Сеславина [2, л. 21].

Начальной ступенью службы, которую проходила основная часть чиновников, за исключением лиц, имевших высшее образование, был институт канцелярских служителей, не включенный в «Табель о рангах». Однако не все начинали службу с низшего ранга. В Ярославской губернии были выявлены два чиновника, которые начали службу сразу с классных чинов как выпускники учебных заведений, имеющие право по окончании обучения на чин определенного класса. Это А. А. Славеницкий, из обер-офицерских детей, который начал службу в 1812 г. после окончания Ярославской губернской гимназии коллежским регистратором [3, д. 1091, л. 26], а также В. В. Попов, из обер-офицерских детей, «в службе с 1814 г. после окончания Демидовского высших наук училища с чином XIV класса» [3, д. 1596, л. 41–43, 59–61, 78–80]. В Тверской губернии это был П. Турчанинов, находившийся «в службе с 1800 г. в чине XIV класса» [2, л. 34 об. – 35]. Во Владимирской губернии выявлены М. С. Бенедиктов, который в 1782 г., «находясь в Московском университете, награжден чином коллежского переводчика», и И. В. Булгаков («уволен из кадетского корпуса с чином XIV класса») [9, л. 90, 105]. Таким образом, было выявлено пять чиновников (0,3 %), начавших службу сразу с классных чинов.

Канцелярские служители определялись к «переписке и исполнению бумаг». Они подразделялись на канцеляристов, подканцеляристов и копиистов. Первые занимались составлением бумаг под руководством и наблюдением секретаря (который также причислялся к канцелярским служителям), последние – перепиской их набело. Наряду с этими названиями в рассматриваемый период иногда встречался термин «писчик», писец, которым обозначали с XVII в. людей, занятых чисто механическим копированием документов. В ходе работы с архивными материалами установлено 11 чиновников верхневолжских

губерний, которые начали службу с писцов (0,7 %) [1; 2; 3; 9].

Продолжительность пребывания в ранге канцелярского служителя определялась происхождением и образованием. По законодательству канцеляристы недворянского происхождения должны были прослужить не менее восьми лет для получения классного чина [8; Т. XV. № 11510, 11540]. Дворяне, а также обер-офицерские дети при условии «прилежного, усердного исполнения возложенных обязанностей, хорошего поведения», а также лица, окончившие какие-либо учебные заведения, быстрее прочих проходили эту ступень службы и получали классные чины. Подобные примеры встречаются во всех верхневолжских губерниях.

Произведенные в первый классный чин канцелярские служители получали наименование *канцелярские чиновники*. Канцелярским чиновником являлось лицо, состоящее на государственной службе, имеющее какой-либо классный чин и занимающее в присутственном месте должность, которой не было присвоено особого наименования. Изученные архивные материалы свидетельствуют, что они, наряду с канцелярскими служителями, имели наибольший удельный вес среди губернских чиновников. К примеру, в 1808 г. в Тверском губернском правлении 91 % (49 чел.) составляли канцелярские чиновники и служители; в Тверской казенной палате – 81 % (57 чел.) [2, л. 2–14 об., 21–88] и т. д. Аналогичная ситуация наблюдается во всех верхневолжских губерниях. Следовательно, сохранялась тенденция устойчивого роста низших разрядов чиновничества, что было обусловлено ростом аппарата управления и усложнением его функций.

Первый классный чин – коллежский регистратор (XIV класс) – давал гражданским чиновникам недворянского происхождения право на личное дворянство. Получение низшего классного чина могло иметь место только при назначении на должность, так определял указ от 16 декабря 1790 г. «О правилах производства в статские чины». Однако данное правило не всегда соблюдалось, и обычным явлением было получение первого классного чина без назначения на соответствующую должность.

Производство в классные чины осуществлялось Сенатом «в конце декабря каждого года одним числом» по указу 16 декабря 1790 г. [10; Ч. II, с. 92]. Во всех исследованных формулярных списках чиновников верхневолжских губерний

производство в чины отмечено 31 декабря. Предполагалось давать чины за службу и занимать должности строго последовательно, начиная с низшей должности, при этом назначать следовало непременно из служащих того же учреждения, где открывалась вакансия. Главным организационным принципом государственной службы должна была стать обязательность происхождения служащим всех ее ступеней, начиная с низшего классного чина.

Однако уже при Петре I начались отступления от этой системы. Так, отставные военные согласно указу от 21 марта 1810 г. принимались в статскую службу «выслуженными в армии чинами с переименованием в гражданские» в соответствии с «Табелью о рангах» [10; Ч. I, с. 166]. В Ярославской губернии установлено два подобных случая (0,5 %), в Тверской – шесть (1,2 %) [2; 3]. Таким образом, власти верхневолжских губерний привлекали отставных военных к статской службе.

Действие данного указа не распространялось на полицмейстеров и городничих, которые могли по указу от 24 ноября 1810 г. быть определены к должности с сохранением прежних воинских чинов. Изученные источники показывают, что в первой четверти XIX в. произошло значительное увеличение количества отставных военных, служащих на должностях полицмейстеров и городничих (в 13 раз) [2; 3]. Удельный вес статских чиновников среди глав управ благочиния верхневолжских губерний уменьшился на 43 % (на 8 чел.), а доля отставных военных, соответственно, выросла на 43 % (на 24 чел.). В 1826 г. доля отставных военных среди данной группы чиновников по всем верхневолжским губерниям составляла примерно 50 % (26 чел.), только во Владимирской губернии наблюдалось преобладание отставных военных среди полицейских чинов (62 % или 8 чел.).

Нетипичным был пример заседателя Бежецкого уездного суда титулярного советника И. И. Бешенцова, «дворянского происхождения», который начал службу в 1797 г. в государственной коллегии иностранных дел юнкером, через два года был определен переводчиком, через полгода по прошению уволен «к другим делам», в 1803 г. определен в статскую службу с переименованием в титулярные советники, через год по прошению уволен, а с 1806 г. служил по выбору [2, л. 269 об.–270]. Следовательно, И. И. Бешенцов при определении в статскую службу получил сразу чин IX класса.

Указ 15 апреля 1799 г. определял срок явки вновь определенных к должностям чиновников, который по Генеральному регламенту устанавливался сроком на проезд в один путь по два дня на 100 верст [8; Т. XXV. № 18936]. Каждый вступающий в службу и повышающий чин обязательно приводился к присяге, это устанавливалось указом от 25 мая 1794 г., который подтверждал исполнение указа 12 ноября 1727 г. [10; Ч. I, с. 165–167].

При производстве в гражданские чины служащие получали патенты, что первоначально было прописано в Табели о рангах, указ 19 марта 1795 г. приказывал выдавать патенты на все чины, не ожидая прошений, после того как из первого выданного жалованья будет «учинен» положенный законом вычет за повышение чинов и за патент [10; Ч. II, с. 114–116].

Законодательно не только устанавливались общие правила производства в чины, но и «общие качества лица, состоящего на гражданской службе, и общие обязанности, которые должны быть всегда зеркалом всех его поступков: здравый рассудок; добрая воля в отправлении порученного; человеколюбие; верность службе Его Императорскому Величеству; усердие к общему добру; радение о должности; честность, бескорыстие и воздержание от взяток; правый и равный суд всякому состоянию; покровительству невинному и скорбящему» (в «Уставе о службе гражданской») [8; Т. XX. № 14392]. Большая часть перечисленного выше скорее относится к личностным качествам человека (бескорыстие, человеколюбие), непосредственно к профессиональным обязанностям можно отнести исполнение должности; верность и подчинение монарху и начальству (данная обязанность закреплялась принятием чиновником при вступлении в службу присяги); соблюдение достоинства власти и во внеслужебной деятельности. Чиновник Саратовской и Пензенской губерний И. И. Мешков вспоминал, что выделял его начальник благодаря усердию, опрятности «в отношении платья», «исправности в письме» и хорошему поведению [6, с. 188].

Условием принятия на службу было достижение 15-ти лет [10; Ч. II, с. 181]. Однако анализ послужных списков канцеляристов позволяет сделать вывод, что в службу вступали и с более раннего возраста. Так, в Тверской губернии в 1808 г. было выявлено 18 канцелярских служащих, которым было меньше 14 лет (6 %), из них двое начали службу с 7 лет [2]. Причем все они

дети дворян, обер-офицеров и приказнослужителей. Ранний срок вступления в службу объяснялся двумя причинами: дворяне записывали своих детей в канцелярские служители, чтобы раньше начиналась выслуга лет; малоимущие чиновники отдавали детей в службу для того, чтобы они начинали зарабатывать. Так, в формулярном списке Тверского губернского стряпчего казенных дел коллежского асессора М. О. Снешкова указано: вдов, имеет сына Василия 10 лет, который служит регистратором [2, л. 16 об.–17]. В фонде канцелярии костромского губернатора сохранилось дело с прошением Н. Афанасьева о зачислении на вакансию канцеляриста Ветлужского земского суда, образовавшуюся после смерти его отца, поскольку канцелярист «в сиротстве, в малых летах и претерпел немалую нужду» [1; Ф. 133. Оп. 2. Т. 1. Д. 3446, л. 1].

Указ от 16 августа 1802 г. утверждал обязанность начальства «воздерживаться от пристрастных представлений к определению на места и к производству в чины без заслуг и не в урочные годы недостойных»; также предполагалось, чтобы в решении дел они «не смотрели ни на какое лицо, ни на какое предложение, тем менее на партикулярные письма... но поступали бы в решении дел по точной силе и словам законов» [10; Ч. I, с. 259–266]. Однако в реальной управленческой практике субъективный (личностный) фактор играл важную роль при приеме на государственную службу. К примеру, В. Н. Геттун получил должность секретаря при канцелярии губернатора благодаря «милости» губернатора к его отцу [5, с. 37]. Сначала он прошел собеседование у губернатора, который убедился, что молодой человек знает законы, затем секретарь губернского правления подготовил представление в Сенат, поставив В. Н. Геттуна первым кандидатом, а других двух кандидатов «подобрал летами и службою младше». Так он, благодаря личной протекции губернатора, занял вакансию секретаря «с дачей чина городского секретаря». В своих воспоминаниях В. Н. Геттун отразил и прямо противоположный факт, когда при назначении на вакансии подканцеляристов в уездном суде судья устроил публичный экзамен, в котором, наряду с другими кандидатами, приняли равное участие и два сына судьи [5; с. 30–31]. Назначение получили те, кто лучше всех прошел испытание, в том числе и В. Н. Геттун.

Таким образом, в первой четверти XIX столетия в основном завершилось определение законодательных принципов чиновничьего производства и созда-

ния унифицированной системы государственного управления. В этот период были разработаны и апробированы основные кадровые технологии, действующие при наборе служащих в органы местного управления. Как и в настоящее время, поступление на государственную службу являлось сложным процессом, имеющим свои правила, процедуры и стадии. Законодательство Александра I установило базовые требования к государственным служащим (возраст, образование, опыт, личностные качества), что означало новый этап формирования особого «чиновного права» в рамках государственного права. Уделялось внимание формированию кадрового резерва служащих, обеспечению их карьерного роста. В результате предпринятых мер по усилению профессионализма и компетентности государственных служащих кадровый состав губернских учреждений постепенно улучшался, и отмечалась стабильность кадров в государственных органах. Однако по-прежнему многие должности замещались не на основании действительных способностей кандидатов или их знаний, а по протекции или благодаря влиятельному родству.

Библиографический список

1. Государственный архив Костромской области (ГАКО). Ф. 133. Оп. 1. Т. 2. Д. 2626. Л. 4 об. –40; Оп. 1. Т. 3. Д. 5651. Л. 2 об. –8; Д. 5652. Л. 2–26; Оп. 2. Т. 1. Д. 667; Ф. 134. Оп. 9. Д. 35. Л. 1–41; Ф. 200. Оп. 7. Д. 44. Л. 11 об. – 13 об.
2. Государственный архив Тверской области (ГАТО). Ф. 56. Оп. 1. Д. 25062. Л. 4 об. –5; Ф. 466. Оп. 2. Д. 2094.
3. Государственный архив Ярославской области (ГАЯО). Ф. 73. Оп. 1. Д. 43. Л. 2–95; Ф. 73. Оп. 4. Д. 47. Л. 4–7; Ф. 79. Оп. 1. Д. 258. Л. 1–9.
4. Евреинов, В. А. Гражданское чиновничество в России: Исторический очерк [Текст] / В. А. Евреинов. – СПб., 1887. – 87 с.
5. Записки В. Н. Геттуна. 1771–1815 [Текст] // Исторический вестник. Историко-литературный журнал. Т. I. – 1880. – № 1. – С. 26–67.
6. Записки И. И. Мешкова. 1767–1832 гг. [Текст] // Русский архив. Кн. 2. – М., 1905. – С. 177–242.
7. Макаров, Н. П. Мои 70 лет. Воспоминания [Текст] / Н. П. Макаров. Ч. 1. (Кн. 1, 2). – СПб., 1882. – 195 с.
8. Полное собрание законов Российской империи [Текст]. Собр. I. Т. VI; XV; XX. – СПб., 1830.
9. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1349. Оп. 4. Д. 196. Л. 1–294.
10. Систематическое собрание российских законов. С присовокуплением правил и примеров из лучших законоучителей. Расположенное трудами Сергея Хапылева [Текст] : в 2 ч. – СПб., 1817.

Bibliograficheskij spisok

1. Gosudarstvennyj arkhiv Kostromskoj oblasti (GAKO). F. 133. Op. 1. T. 2. D. 2626. L. 4 ob. – 40; Op. 1. T. 3. D. 5651. L. 2 ob. –8; D. 5652. L. 2–26; Op. 2. T. 1. D. 667; F. 134. Op. 9. D. 35. L. 1–41; F. 200. Op. 7. D. 44. L. 11 ob. –13 ob.
2. Gosudarstvennyj arkhiv Tverskoj oblasti (GATO). F. 56. Op. 1. D. 25062. L. 4 ob. –5; F. 466. Op. 2. D. 2094.
3. Gosudarstvennyj arkhiv YAroslavskoj oblasti (GAYAO). F. 73. Op. 1. D. 43. L. 2–95; F. 73. Op. 4. D. 47. L. 4–7; F. 79. Op. 1. D. 258. L. 1–9.
4. Evreinov, V. A. Grazhdanskoe chinoproizvodstvo v Rossii: Istoricheskij ocherk [Tekst] / V. A. Evreinov. – SPb., 1887. – 87 s.
5. Zapiski V. N. Gettuna. 1771–1815 [Tekst] // Istoricheskij vestnik. Istoriko-literaturnyj zhurnal. T. I. – 1880. – № 1. – S. 26–67.
6. Zapiski I. I. Meshkova. 1767–1832 gg. [Tekst] // Russkij arkhiv. Kn. 2. – M., 1905. – S. 177–242.
7. Makarov, N. P. Moi 70 let. Vospominaniya [Tekst] / N. P. Makarov. CH. 1. (Kn. 1, 2). – SPb., 1882. – 195 s.
8. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii [Tekst]. Sobr. I. T. VI; XV; XX. – SPb., 1830.
9. Rossijskij gosudarstvennyj istoricheskij arkhiv (RGIA). F. 1349. Op. 4. D. 196. L. 1–294.
10. Sistematischeskoe sobranie rossijskikh zakonov. S prisovokupleniem pravil i primerov iz luchshikh zakonouchitelej. Raspolozhennoe trudami Sergeya KНаpyleva [Tekst] : v 2 ch. – SPb., 1817.