

11. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX в.

11.4. Развитие системы управления государственной службой, отбора и подготовки кадров государственной гражданской службы

В первой половине XIX века абсолютная монархия прилагала усилия по совершенствованию системы государственной гражданской службы и обеспечению пополнения государственного аппарата квалифицированными кадрами.

Уставы о службе гражданской по определению правительства и по выборам, а также о пенсиях и единовременных пособиях вошли в том III Свода законов. Высшее управление государственной службой сосредоточилось в I отделении Собственной Е. И. В. канцелярии. В 1846 г. монарх учредил при I отделении **Инспекторский департамент гражданского ведомства**, преемственный Герольдии, приняв управление кадровым составом под личное руководство.

Сословные принципы объективно снижали эффективность отбора подданных на государственную гражданскую службу. Отношение дворян положительно изменилось с появлением в конце XVIII века выборных должностей и созданием в начале XIX века министерств. Однако хроническая нехватка канцелярских работников, их низкий профессиональный уровень вынудили законодателя разрешить прием на гражданскую службу выпускников средних и начальных духовных школ, лиц, не окончивших обучения в духовных училищах, нижних воинских чинов, уволенных из армии после 25 лет службы.

В 1803 г. Александр I гарантировал успешную карьеру исключительно дворянам, получившим образование.

Общие причины необходимости реформирования государственной гражданской службы Сперанский изложил в записке «Об усовершенствовании общего народного воспитания» (1808 г.), указав на важность отмены чинов, ослаблявших мотивацию к образованию и отделявших государственных служащих от народа.

Именной указ от 19 июля 1807 г. запретил формальную приписку дворян к штатам государственных органов без действительной службы.

Именной указ от 6 августа 1809 г. напомнил об актуальной потребности государства в образованных служащих и прекратил производство в чины VIII и V классов (коллежские асессоры и статские советники) лиц, не получивших высшего образования, утвердив льготы при назначении в должности и в продвижении по карьере

за выпускниками университетов и чиновниками, прошедшими экзаменационные испытания.

Численность государственных служащих росла, составив в начале XIX в. свыше 13 200 табельных чиновников, в середине 1850-х гг. их стало более 86 тысяч.

Политическая элита негативно оценивала распространение дворянских прав и преимуществ, препятствуя притоку в государственный аппарат выходцев из иных сословий, не обладавших консервативно-корпоративным мировоззрением и лишавших устойчивости сформированную структуру населения.

Естественный прирост государственных служащих как обособленной социальной группы позволил законодателю закрепить сословные ограничения. *Положение о канцелярских служителях гражданского ведомства* (1827 г.) подразделило лиц, наделенных правом поступления на государственную службу, на 3 разряда:

- в 1-й вошли потомственные дворяне,
- во 2-й — дети личных дворян, купцов 1-й гильдии, православных и греко-униатских священников и дьяконов, реформатских пасторов,
- в 3-й — дети «приказных служителей», ученых и художников.

Канцеляристов разных разрядов позволялось представлять к производству в первый классный чин после 2, 4, 6 и 12 лет «действительной службы» соответственно.

Требование сословной принадлежности снималось при наличии свидетельства об образовании. В службу принимались выпускники высших и средних общеобразовательных и специальных учебных заведений, уполномоченных присваивать чины.

Прием на службу лиц, плативших прямые налоги, или лиц «податного состояния» прекратился. Потомственные гражданские служащие превратились в основной источник формирования низшего звена бюрократии.

В связи с преодолением нехватки канцелярских кадров указами от 22 декабря 1832 г. и от 22 февраля 1839 г. законодатель позволил детям личных дворян и приказных служителей, не имевших обер-офицерских чинов, избирать род деятельности и записываться в городские и сельские сословия.

В империи неуклонно росло число образовательных учреждений, складывалась общегосударственная система подготовки государственных служащих.

Представители дворянского сословия стремились получить образование в привилегированных средних учебных заведениях, приравненных к университетам: благородных пансионах, лицеях или военно-учебных заведениях.

При Министерствах внутренних дел, государственных имуществ, финансов, императорского двора и уделов, Синода и других действовали профильные учебные заведения, готовившие специалистов для отдельных сфер управления.

Однако развитие сети начальных школ не удовлетворяло кадровых потребностей службы. В целях подготовки канцелярских работников и оказания помощи семьям малоимущих чиновников в образовании детей Николай I учредил специальные учебные заведения, уделив особое внимание периферийным губерниям.

Отличников, выявленных аттестационными комиссиями, переводили на 3-й год обучения в гимназии, особо одаренных учеников — в города с университетами для дополнительного посещения «лекций российского правоведения».

Выпускники училищ для детей канцелярских служителей и особых отделений при гимназиях вступали в службу канцеляристами низшего и высшего разрядов или принимались сверх штата до открытия вакансий, обязуясь отработать в губернии 8 и 6 лет соответственно.

Николай I повысил значение высшего образования и упорядочил правомочия учебных заведений по награждению чинами, а также усилил зависимость начальных условий карьеры чиновника от полученного образования и сословного происхождения. *Положение о порядке производства*

в чины по гражданской службе от 25 июня 1834 г. подразделило выпускников учебных заведений на 3 разряда.

Общий темп продвижения по рангам Табели для служащих 1-го разряда являлся равным до IX класса (титулярного советника), в чин коллежского асессора потомственные дворяне производились через 4 года, иные лица – через 6 лет.

Канцелярским работникам, окончившим средние учебные заведения, закон позволял присваивать чин XIV класса в соответствии с их групповой принадлежностью (по Положению 1827 г.) через 1, 2 и 4 года службы; перевод из IX в VIII класс осуществлялся для потомственных дворян через 4 года, для иных лиц через 10 лет.

Наконец, выпускникам низших учебных заведений и служащим, не имевшим аттестатов, чин XIV класса давался через 2, 4 года и 6 лет, их перевод из IX в VIII класс мог осуществляться не ранее чем через 5 и 10 лет.

Сроки производства в очередной чин сокращались за выдающиеся успехи («особенные отличия»), достигнутые на государственной службе.

Спустя 10 лет *Дополнительными правилами к Уставу о гражданской службе* (от 28 ноября 1844 г.) законодатель установил образовательный минимум для получения первого классного чина в объеме учебной программы уездного училища. Без аттестата потомственные дворяне производились в коллежские регистраторы через

4 года добросовестной службы; канцеляристы 2-го разряда – через 6 лет; лица, причисленные к почетным гражданам, – через 12 лет. Остальные работники 3-го разряда при наличии начального образования имели право после 8 лет службы в одном ведомстве на получение статуса личных почетных граждан, после 16 – на производство в чин XIV класса, при отсутствии аттестата – на повышение социального статуса через 10 лет и увеличение до трети жалованья через 20 лет добросовестной службы при условии прохождения «особого испытания».

Именной указ от 9 декабря 1856 г. отменил ускоренный темп чинопроизводства для государственных служащих, получивших образование: срок выслуги в чине до VIII класса составил 3 года, до V класса – 4 года.

На деятельности государственного аппарата негативно сказывалась низкая оплата труда служащих. Изменение реальной стоимости жалованья вызывало естественную текучесть канцелярских кадров.

Поиск источников для увеличения ассигнований в пользу всех ведомств не прекращался. Так, с января 1835 г. император санкционировал дополнительные расходы на содержание губернских штатов по ведомствам Святейшего Синода, Министерств финансов, юстиции, внутренних дел и Военного в сумме 5 194 629 рублей и объявил выплаты служащим уездной администрации обязанностью «земства» – из сумм земского сбора. С 1842 г. денежные оклады стали исчислять в серебряных рублях.

Правительство Николая I разработало комплекс мер, поощрявших службу в отдельных периферийных провинциях – в Белоруссии, Литве, на Кавказе, Европейском Севере, Урале, в Сибири и Америке. Они вошли в раздел V книги I тома III Свода законов 1842 г., затем – 1857 г.

Общие и частные «преимущества» включали повышенные материальные компенсации, льготы в чинопроизводстве и при замещении классных должностей. Из-под действия указа от 6 августа 1809 г. были исключены Грузия, губернии Кавказская, Олонецкая, Сибирь. В 1837 г. монарх позволил набирать канцелярских служащих в Сибири из ссыльных, происходивших из привилегированных

сословий. Положение от 9 июня 1842 г. «в виде особого изъятия» наделило правом поступления на службу в ряде уездов Архангельской и Вологодской губерний, в Астраханской, Вятской, Олонецкой, Оренбургской губерниях, Кавказской области (Ставропольской губернии), губерниях и областях Западной и Восточной Сибири выходцев из городских сословий и семей церковнослужителей, имевших свидетельства о среднем образовании.

Для обеспечения образования детей добросовестных гражданских служащих в 1837–1848 гг. монарх ввел обучение за счет средств государства – по 20 воспитанников в Астраханской, Пермской и Оренбургской, Тобольской, Томской и Иркутской гимназиях. Лица, чье обучение оплатило государство, обязались отслужить в губерниях от 6 до 8 лет. В гимназиях было введено преподавание юридических дисциплин, позволявшее поощрять выпускников при приеме на государственную службу чином XIV класса.

Отдельным вниманием правительства пользовалась подготовка кадров для службы на Кавказе: в благородном пансионе при Ставропольской гимназии финансировались 30 мест, в Тифлисской, учрежденной для потомства «грузинских дворян» и государственных служащих – 70 (30 – для «детей русских чиновников»). Лучшие выпускники Ставропольской и Тифлисской гимназий («кавказские казенные воспитанники») направлялись для дальнейшего образования в столичные учебные заведения: Московский и Санкт-Петербургский университеты, Училище правоведения, Институт путей сообщения и др.

Верховная власть использовала избирательную систему для качественного отбора кадров на государственную гражданскую службу и повышения эффективности государственного управления, разделяя с сословиями ответственность за отбор кадров на должности.

Идеализируя значение выборов, Александр I закрепил указом от 1 августа 1801 г. преимущества службы по назначению над службой по выбору сословия, позволив поощрять дворян, имевших чины ниже класса занимаемых должностей при условии добросовестной деятельности в период двух трехлетий.

В 1803 г. император предложил губернскому начальству собирать раз в три года заявления («отзывы») о готовности уволенных чиновников вступить в службу. Конкурсный отбор кандидатов предлагалось проводить в собрании дворян или в собрании губернских органов государственного управления.

Вакантные должности замещал Сенат из числа кандидатов, предложенных Герольдией с учетом старшинства чинов, качества предыдущей карьеры, итогов голосования, желания претендентов выехать в провинции по назначению.

Чиновники, избранные дворянами, числились «в действительной государственной службе». Для улучшения отбора кадров с 1809 г. губернская администрация предоставляла дворянским собраниям сведения о карьере кандидатов. С 1820 г. к баллотированию в должности не допускались кандидаты, не представившие в органы сословного самоуправления личные характеристики от начальства.

Распространенный абсентеизм дворян стал одной из главных причин пересмотра избирательного законодательства в начале правления Николая I. Акты 1831–1836 гг. закрепили реализацию активного права в обязанности крупных помещиков и высококлассных чиновников – опоры государственной власти, ранее нередко уклонявшихся от участия в собраниях.

Дворяне пользовались правом избирать председателей и членов земских, уездных, совестных судов, уголовных и гражданских палат, членов приказов общественного призрения и комиссий народного продовольствия, попечителей гимназий и хлебных запасных магазинов, посредников по делам специального межевания и других должностных лиц. Закон закрыл доступ в наиболее престижные

должности для личных дворян, устранял из числа кандидатов лиц, состоявших на государственной и городской общественной службе, запретил избирать в состав коллегии близких родственников и свойственников.

Избирательные права лиц городских и сельских сословий в первой половине XIX в. обуславливались вероисповеданием. От участия в выборах устранялись члены старообрядческих сект, признанных «особенно вредными».

В западных губерниях с 1808 г. не избирались в магистраты евреи, не владевшие одним из коммуникативных языков Российской империи – русским, немецким или польским; с 1828 г. иудеи не избирались в судебные палаты и совестные суды из-за несовместимости их религиозного быта с обязанностями публичной службы. Наконец, законы предусматривали преобладание в составе коллегий лиц православного исповедания, предоставив им руководящие должности.

Избирательными правами пользовались почетные граждане, купцы, мещане и цеховые, дворяне, записанные в гильдию, и иногородние купцы с соблюдением морального, возрастного и имущественного цензов. Классные должности следовало замещать в соответствии с социальным положением кандидатов из числа купцов трех гильдий и мещан.

Малочисленность сословий в провинции, уравнительный принцип исполнения должностей и правомерное уклонение от почетных обязанностей людей, активно занятых торговлей и промыслами, не позволяли соблюсти законодательные нормы. Юридическая регламентация выборов усложнялась, поощряя труд городских выдвиженцев: добросовестное исполнение обязанностей являлось условием доступа в высшие должности.

В 1855 г. для лиц городских сословий были введены послужные списки.

Население, входившее в сельские сословия, исключая крепостных крестьян, избирало представителей в земские, уездные и совестные суды, приказы общественного призрения. Избирательные документы включали сведения о возрасте, грамотности, семейном и имущественном положении, роде хозяйственной деятельности, репутации кандидатов. Органы администрации и прокурорского надзора не вмешивались в избирательный процесс. Срок выборов не превышал трех дней.

Круг субъектов избирательного права в среде сельских сословий законодатель рационально сузил за счет работников горнопромышленных заводов на Урале в 1806 г. и удельных крестьян в 1808 г., а также населения Сибири в 1822 г. в связи с разобщенностью мирских организаций.

В 1837–1842 гг. Комитет министров установил особую «форму одежды» для заседателей «от поселян»: русский кафтан для лиц, происходивших из податного состояния, и особые мундиры для дворян, отставных чиновников и разночинцев.