

УДК: 947.083(571.6)

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ: РОССИЙСКАЯ ИМПЕРИЯ КОНЦА XIX — НАЧАЛА XX в.



Владимир Евгеньевич ЗУБОВ,

кандидат исторических наук, Сибирская академия государственной службы, г. Новосибирск

E-mail <http://www.sapanet.ru/Kafedra/gogs/Zybov/index.html>

Интерес России к дальневосточному региону в конце XIX — начале XX в. сопровождался обострением проблем в сфере гражданской службы. Значительное расширение территории, особенно в начале XX в., требовало разработки новых принципов кадровой политики. Прежняя система, основанная на льготах и привилегиях, в новых условиях вызывала значительный рост расходов и не обеспечивала должного качества государственного аппарата. Тем не менее, несмотря на неоднократное обсуждение этого вопроса в различных комитетах и комиссиях, решить его не удалось. Препятствием стали как социальные предпочтения власти, так и ведомственные интересы.

Ключевые слова: кадровая политика, реформирование, гражданская служба, законодательство, дальневосточный регион.

The Problems of State Staff policy in the Far East: the Russian Empire at the end of the 19th — the beginning of the 20th c.

V.E. Zubov, Candidate of Historical Sciences, Siberian Academy of State Service, Novosibirsk.

The growth of interest of Russia in the Far Eastern region at the end of the 19th — the beginning of the 20th c. was accompanied with worsening of problems in the sphere of public administration. The significant expansion of territory, especially at the beginning of the 20th c., required the creation of new demands and principles of personnel policy. The former system, based on the benefits and privileges, was the source of significant growth in costs and didn't provide needed quality of government staff under new circumstances. All the same despite frequent discussions concerning this issue in different committees and commissions it wasn't possible to resolve it. The social preferences of the government, and the interests of its departments, became obstacles.

Key words: staff policy, reforms, public administration, legislation, Far Eastern region.

Со второй половины XIX в. начались разработки проектов реформирования гражданской службы в дореволюционной России. Эта проблема уже встала на повестку дня и были сделаны первые предложения об изменении системы чиновничества, но подготовка необходимых документов стала осуществляться только после отмены крепостного права. В соответствии

с принятой тогда практикой работа над проектами протекала в комитетах и комиссиях, создававшихся, как правило, по инициативе верховной власти, без публичного обсуждения. Реорганизации подлежали различные аспекты гражданской службы — реформа системы чинов и чиновпроизводства, служебные права и преимущества выпускников учебных заведений, изменение путевого довольствия, нового пенсионного устава и системы местного управления, организация службы в рамках отдельных территорий и др. [1]. Однако, как показал опыт, реформирование отдельных сторон гражданской службы оказалось невозможным. Требовалась комплексная реформа всей системы, для чего в июле 1895 г. при Государственном совете начала работу специальная комиссия для пересмотра Устава о службе гражданской и связанных с ним законов [2].

Главной задачей комиссии стала разработка проекта устава, отражавшего новые реалии гражданской службы. Несмотря на то что в распоряжение комиссии передавались материалы, собранные предшественниками, разработчики проекта столкнулись с рядом сложностей, одной из которых было разнообразие условий, в которых протекала служба гражданских чиновников. Наличие в составе Российской империи территорий с различными историческими традициями и типами культур, находившихся в различных климатических и географических зонах, затрудняло выработку общих оснований и принципов государственной службы. Особую сложность представлял дальневосточный регион*. Огромная территория, низкая плотность населения разнообразны и преимущественно сложные природные условия, отсутствие системы образовательных учреждений порождали специфику, требующую отражения в законодательстве о гражданской службе. Необходимы были документы, призванные регулировать кадровую политику в регионе в плане решения важнейшей задачи, — обеспечение достаточного количества гражданских служащих. Именно этот критерий долгое время занимал центральное место в кадровой политике на Дальнем Востоке.

В 60-е гг. XVIII в. устанавливается производство в чин после шестилетней выслуги служащих в Иркутской губернии даже при отсутствии соответствующих вакансий. Смысл этой меры заключался прежде всего в привлечении кадров служащих из центра страны, о чём прямо говорилось в тексте указа: «... тем более, что увидя особенное по тем губерниям в чины производство, могут и они охотно в те местах ехать, и там у дел быть...» [3]. Значение привилегии в полной мере можно понять, если учесть, что обособление чина и должности произошло гораздо позднее и в центре страны в это время предусматривалось производство в высший чин только при наличии вакантных должностей соответствующего класса.

Острота проблемы сохранялась и в XIX в., что обусловило разрешение замещать на восточных окраинах страны должности не по классам мест, «...а по усмотрению способностей и представлений начальств» [4]. Несмотря на все

* Следует учитывать, что понятие «Дальний Восток» входит в употребление в конце XIX — начале XX в. Официальное его признание связывают с учреждением в 1903 г. наместничества на Дальнем Востоке, впоследствии упраздненного. Оно включало Приамурское генерал-губернаторство и Квантунскую область. Долгое время территории Дальнего Востока входили в состав сибирских губерний и крупных административных единиц.

принимаемые меры, исправить ситуацию не удалось, что и констатировал М. М. Сперанский, оценивая результаты проведённой им ревизии. Отмечая значительное количество злоупотреблений, он видел одну из причин этого в недостаточном количестве гражданских служащих: «...трудности жизни и особенно воспитания детей, делают службу в Сибири таким пожертвованием, на которое редкие решаются. Открытие каждого праздного места в Сибири есть предмет затруднения, ибо нет людей, ожидающих и готовых к помещению; должно вызывать из России и большею частью вызывать на удачу. Нравственность в чиновниках достигается строгим их выбором, но где избирать некого, там не может быть и строгости в выборе» [5]. На протяжении длительного времени в правящих кругах действовала установка на замещение должностей в Сибири и на Дальнем Востоке чиновниками из центральных районов страны. Серьёзные отступления в требованиях, предъявляемых к сословной принадлежности гражданских служащих, вплоть до разрешения поступать на службу лицам податных состояний и ссыльным, обусловили известную предвзятость к местным кадрам. Так, генерал-губернатор Восточной Сибири Н. Н. Муравьёв, отказывая Сибири в праве иметь свой университет, характеризовал чиновников из сибирских уроженцев как весьма неблагонадёжных по их родственным связям с «местным развращённым обществом... и тем, что они с юных лет получают то пагубное направление, которым отличаются сословия местных купцов и чиновников» [6].

В такой обстановке единственно возможным вариантом правительственной кадровой политики становилась разработка системы льгот и привилегий, предоставляемых гражданским служащим, приезжающим служить на восточных территориях страны. «Цель установления преимуществ службы на окраинах... заключалась в необходимости вознаградить служащих за те лишения и трудности, с которыми сопряжена жизнь в... местностях, отличающихся неблагоприятными особенностями... Согласно с такой целью, пользование привилегиями предоставлено только лицам, вызываемым или вообще прибывшим в отдалённые края на службу, но не распространялось на постоянных жителей, там родившихся и получивших оседлость» [6. Ф. 560. Оп. 22. Д. 227. Л. 8об.]. По мере присоединения территорий вводились новые льготы, что требовало их упорядочивания и согласования с уже имеющимися. Первой попыткой такого упорядочения стал Указ 30 марта 1832 г. [7. Т. 7. № 5267], за которым последовали Положения об особых преимуществах службы в отдалённых местностях 1835 г. [7. Т. 10. № 8164] и др.

В начале 60-х гг. XIX в. для пересмотра законов, регламентировавших особенности кадровой политики на окраинах страны, создаётся особый межведомственный комитет, действовавший на протяжении 7 лет — с 1864 по 1871 г., но разработанный проект был отправлен на доработку как не соответствующий переменам, происшедшим в стране за время работы комиссии.

В конце 80-х гг. XIX в. организация государственной службы на Дальнем Востоке вновь оказалась в центре внимания, поскольку поставленные проблемы, касавшиеся низкого качества государственного аппарата и необходимости сокращения государственных расходов, остались неустранёнными. Так, расходы на льготы составили в 1880 г. по гражданскому ведомству Сибири и Дальнего Востока достаточно крупную сумму — 21 5485 руб. [8]. Однако, по мнению местной администрации, она выглядела недостаточной и нуж-

далась в увеличении. Кроме того, обозначилась и специфическая коллизия, связанная с изменениями в порядке пенсионного обеспечения служащих на Дальнем Востоке. В 1886 г. была отменена одна из льгот, установленная для них (особые пенсии за 10- и 20-летнюю службу на Амуре). Отмена, по мнению приамурского генерал-губернатора, серьёзно усугубила напряжённость в кадровом вопросе. Строительство Транссибирской железной дороги, по его мнению, не облегчило, а ещё больше усугубило имеющиеся трудности, поскольку, с одной стороны, возникла потребность в большом числе квалифицированных служащих для обслуживания самой железной дороги, а с другой — усилилась конкуренция частного сектора. Быстрые темпы развития частной торговли и золотопромышленности вызывали отток квалифицированных специалистов с государственной службы в частную.

В связи с этим решение вопроса об особых пенсионных преимуществах в Приамурском крае было передано в комиссию по разработке проекта нового устава о службе гражданской. Рассмотрев сложившуюся ситуацию, комиссия, действовавшая под руководством Е.А. Перетца, приняла в качестве временной меры ряд новых правил, касавшихся пенсий за службу в Амурской и Приморской областях, а также на о-ве Сахалин. В частности, лицам, пользующимся льготами, т.е. приезжим из центральных районов страны, кроме общих устанавливались особые пенсии. Для гражданских лиц, прослуживших в дальневосточном регионе 10 лет — в размере 1/8, а прослуживших 15 лет — 1/4 части получаемого содержания без учёта добавочных окладов [2. Л. 116]. Кроме того, комиссия признала целесообразным внести некоторые изменения в порядок использования одной из льгот, установленных для служащих на Дальнем Востоке — шестимесячного оплачиваемого отпуска. Основанием для этого послужила информация, содержащаяся в отчётах Приамурского генерал-губернатора за 1893—1895 гг. В них, в частности, обращалось внимание, «... вследствие ограниченности штата служащих и непрерывного роста нужд края, весьма часто на одном лице лежат обязанности, достаточные для 2—3—4-х нормальных тружеников. И эта работа свыше человеческих сил весьма часто сводит в могилу лучших людей, примером чему служит и покойный предместник мой. При таких условиях только искусственно, выгодами и привилегиями можно заманивать сюда способных и полезных служащих» [2. Л. 34]. Для того чтобы предоставлявшиеся льготы вступили в силу в полном объёме, требовалось прослужить на Дальнем Востоке не менее 3-х лет. Поэтому многие чиновники, прослужив 2,5 года, уходили в отпуск и в конце его начинали просить о переводе их из отдалённой местности в центр. По словам генерал-губернатора, «...пока состоится перевод, выбор, назначение и прибытие заместителя, проходит ещё 6—10 месяцев. Так что из 4-х лет должность остаётся не занятой 1,5 года, т.е. 37,5% таких служащих отсутствует... В минувшую зиму, пользуясь 6-месячным отпуском, отсутствовали: управляющий местной казённой палатой, управляющий контрольной палатой, управляющий акцизными сборами, ныне воспользовался таким же отпуском правитель моей канцелярии; все главные действующие лица» [2. Л. 34об.]. К сказанному можно добавить, что ситуация, возможно, была даже более сложной, поскольку помимо оплачиваемого шестимесячного отпуска гражданские служащие на Дальнем Востоке могли находиться и в неоплачиваемом отпуске, продолжавшемся целый год.

С учётом сделанных предложений комиссия Е.А. Перетца сочла возможным установить для военных и гражданских служащих в дальневосточных областях и на о-ве Сахалин правило, согласно которому лица, не вернувшиеся из 6-месячного отпуска, подвергались денежным взысканиям. У прослуживших менее 5 лет удерживался оклад за 4 месяца, прослуживших от 5 до 10 лет — за 3 месяца и прослуживших свыше 10 лет — за 2 месяца [2. Прил. 2].

Как показал дальнейший ход событий, такие мероприятия оказались недостаточными, и в начале XX в. правительственной администрации пришлось вновь обратиться к вопросам организации гражданской службы в дальневосточном регионе. Одной из причин этого стало образование в 1903 г. наместничества на Дальнем Востоке, включавшего кроме Приамурского генерал-губернаторства Квантунскую область, арендованную Россией у Китая. Такое расширение сферы деятельности правительственной администрации значительно обострило проблему положения гражданских служащих, поскольку потребовало значительного увеличения объёмов средств, расходовемых на обслуживание установленных льгот и привилегий чиновников.

Особенно серьёзно в это время встаёт проблема прогонов, поскольку прогонные деньги рассчитывались исходя из передвижения на лошадях, а чиновники, направлявшиеся из центральных губерний на Дальний Восток, должны были получать двойные прогоны. Увеличенный размер разъездных денег устанавливался и при служебных поездках непосредственно в местах службы. Некоторое представление о расходах, которые предстояло нести государственному казначейству после создания наместничества, даёт проект Временного положения об управлении областями Дальнего Востока [9]. Проектом предусматривалось создание в Порт-Артуре Главного управления наместника, в состав которого входили 3 члена совета, состоявшие при наместнике, инспекторы по тюремной, почтово-телеграфной, ветеринарной и другим частям, чиновники особых поручений и другие служащие. Каждому члену совета на проезд от Петербурга до Порт-Артура предполагалась выдача прогонных на 20 лошадей из расчёта 2,5 копейки на одну лошадь на версту. Исходя из протяжённости маршрута в 8615 вёрст, сумма прогонов, которую надлежало получить одному члену совета, составляла 4307 руб. 50 коп. (на всех 12 922,5 руб.). Такую же сумму им предстояло получить при обратном следовании из Порт-Артура в Петербург. Для чиновников особых поручений (численностью 7 чел.) сумма прогонов колебалась, поскольку число лошадей, установленных для них, колебалось от 20 до 8. При равных прочих параметрах общая сумма прогонов для этой категории лиц составляла 18 091,5 руб. [9. Л. 147]. Если к этому добавить 4000 рублей подъёмных, положенных каждому из членов совета, то общая сумма только по двум указанным категориям служащих возрастала до 24 922,5 руб. Наряду с Главным управлением наместника создавалось ещё и областное управление Квантунской области, численностью 42 чел.*, поэтому понятно стремление правительства сократить расходы на обеспечение переездов чиновников**.

* Здесь прогоны предполагалось установить не для всех должностных лиц.

** Для этого была создана специальная комиссия по пересмотру путевого довольствия. См.: Зубов В.Е. Реформа гражданской службы в России (конец XIX — начало XX в.). Новосибирск: СибАГС, 2005.

Несмотря на короткий период существования наместничества, задача сокращения расходов оставалась актуальной, и в 1908 г. по представлению министра финансов начала работу новая комиссия по пересмотру Положения о преимуществах службы в отдалённых местностях под председательством товарища министра финансов Вебера [10, с. 6—7]. Оценивая ситуацию, сложившуюся в начале XX в. на Дальнем Востоке, комиссия констатировала, что «в Приморской области условия жизни несколько улучшились и в настоящее время улучшились с постройкой Сибирской железной дорогой... Тем не менее цены на товары, хотя и несколько понизились с проведением железной дороги, остаются на весьма высоком уровне, причём и у предметов первой необходимости» [10, с. 28, 34]. Вместе с тем служившие на Дальнем Востоке лица отмечали, что благоприятные изменения в экономическом и культурном развитии, связанные с постройкой железной дороги, отмечаются только в крупных населённых пунктах, например Владивостоке и Хабаровске.

Комиссия также отметила сохраняющуюся зависимость правительственных структур от притока чиновников из центра страны. «Не представляется возможным рассчитывать на сколько-нибудь достаточный контингент местного населения ввиду малочисленности его для замещения должностей государственной службы. По не вполне точным данным, в Амурской области её уроженцы составляют 15% состава служащих, а в Приморской лишь 5%. Кроме того, число служащих из местностей, признаваемых привилегированными, прежде всего из Сибири, для Амурской области составляет 16%, а для Приморской — 9%. Весь остальной состав, следовательно, пополняется лицами, поступающими на службу из Европейской России» [10, с. 34].

По результатам обсуждения в Камчатской, Сахалинской, а также Приморской, Амурской, Якутской, Забайкальской областях и некоторых других районах предлагалось сохранить все действующие к началу XX в. преимущества гражданских служащих [10, с. 97]. В ходе работы комиссии выявились серьёзные межведомственные противоречия, не позволившие вследствие противодействия Министерства внутренних дел и Военного министерства сократить число градаций прибавочного жалования, а также решить ряд других вопросов, касавшихся выдачи провианта гражданским служащим на Дальнем Востоке (из-за позиции Министерства финансов). Не удалось отменить и ограничения, действовавшие в отношении местных уроженцев, поступавших на гражданскую службу.

Таким образом, и в начале XX в. ситуация в плане решения кадровых проблем на Дальнем Востоке оставалась сложной. Неудача использования льгот и привилегий в рамках административной политики выявила потребность комплексного развития региона как условие эффективной организации управления (облегчение связи с центром, развитие системы образования, культуры и др.). Наряду с объективными препятствиями (сложные климатические условия, малочисленность населения и др.) стали и социальные предпочтения власти. Сохранявшаяся связь самодержавия и дворянства чрезвычайно затрудняла проведение правительственной политики, особенно кадровой, в регионах, где этот социальный слой отсутствовал. Предубеждения, существовавшие по отношению практически ко всем социальным группам, кроме дворянства, не позволили перейти к заполнению

руководящих должностей на гражданской службе представителями местного населения. Отказу от прежней практики, особенно в начале XX в., могли препятствовать и опасения, связанные с развитием сепаратистских настроений, хотя для них, на наш взгляд, отсутствовала реальная социальная база. В этом плане ситуацию на Дальнем Востоке нельзя сравнивать с той, которая существовала, например в западных российских губерниях и Царстве Польском, где для правительственных чиновников, приезжавших из центральных районов России, как и на дальневосточных территориях, устанавливалась система льгот и привилегий, но её существование объяснялось прежде всего политическими соображениями. На восточных же окраинах определяющими факторами льгот были природно-климатические и культурные условия, в которых протекала жизнь и деятельность гражданских служащих.

Серьёзную проблему как для административной политики в целом, так и применительно к Дальнему Востоку создали межведомственные противоречия, отсутствие единства управления. Каждое министерство стремилось отстаивать прежде всего собственные ведомственные интересы, мало учитывая, как это скажется на ситуации в целом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Дубенцов Б.Б. Попытки преобразования государственной службы в конце XIX в.: (из практики министерства финансов) // Проблемы отечественной истории. М.; Л., 1976; Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М.: Мысль, 1978; Его же. Российское самодержавие в конце XIX столетия: (Политическая реакция 80-х — начала 90-х годов). М.: Мысль, 1970; Мельников В.П., Нечипоренко В.С. Государственная служба в России: Отечественный опыт организации и современность. М.: РАГС, 2000; Ремнёв А. В. Самодержавие и Сибирь: Административная политика второй половины XIX — начала XX в. Омск, 1997; Шепелев Л. Е. Чиновный мир России: XVIII — начало XX в. СПб: Искусство, 1999.
2. РГИА (Российский государственный исторический архив). Ф. 1200. Оп. 1. Д. 1. Л. 34—34об., 116.
3. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1 (ПСЗ-1). Т. 17. № 12524.
4. ПСЗ-1. Т. 18. № 21273.
5. Прутченко С. Сибирские окраины. Областные установления, связанные с сибирскими учреждениями 1822 г. в строе управления Русского государства: Ист.-юр. очерки. Приложения. СПб., 1899. С. 24.
6. РГИА. Ф. 1265. Оп. 1. Д. 167. Л. 58; Ф. 560. Оп. 22. Д. 227.
7. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2 (ПСЗ-2). Т. 7. № 5267; Т. 10. № 8164.
8. Ремнёв А.В. Обсуждение в правительственных сферах России вопроса о преимуществах гражданской службы в Сибири в 50—80-е гг. XIX в. // Проблемы социально-экономического развития и общественная жизнь России (XIX — начало XX в.): Межвуз. сб. науч. трудов / под ред. А.П. Толочко. Омск, 1994. С. 42.
9. РГИА. Ф. 1405. Оп. 543. Д. 595. Л. 15, 147.
10. Журнал междуведомственной комиссии по пересмотру законов об особых преимуществах службы в отдалённых местностях империи, губерниях Западных и Царства Польского. СПб., 1910. С. 6—7, 28, 34, 97.