

В. А. Воропанов

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ
ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБОЙ В СИБИРИ: ОБЩЕИМПЕРСКИЕ
СТАНДАРТЫ И МЕСТНАЯ СПЕЦИФИКА В 1800–1860-е гг.***

doi: 10.30759/1728-9718-2023-2(79)-169-177

УДК 94(571)“1800/1860”

ББК 63.3(253)521

В современных исследованиях малоизученными остаются вопросы формирования корпуса чиновников в периферийных регионах Российской империи, а также законодательства, направленного на поддержание надлежащего качества кадров гражданской службы. Между тем деловые и моральные качества чиновников в Сибири, крупнейшем макрорегионе дореволюционной России, имели исключительное значение: гражданские служащие стали главным фактором ее интеграции в состав государства. Роль и значение кадровой политики как одного из ключевых направлений государственной региональной политики, особенности управления гражданской службой в Сибири требуют надлежащего анализа и оценки. Цель исследования — определить цели и тенденции развития законодательства в сфере государственной кадровой политики в контексте реализации задач интеграции Сибири в состав Российской империи в 1800–1860-х гг. В данном ракурсе тема интеграции Сибири в состав России исследуется впервые. В работе использованы фронтальный и модернизационный подходы, позволившие наиболее точно понять и оценить сущность стратегий верховной власти по отношению к периферийным регионам империи. В статье сделан вывод о том, что потребности ускорения административного освоения Азиатской части России требовали развития законодательства о государственной службе в регионе. Законодательство включало нормы о производстве в чины, награждении орденами, выплате денежных средств, разрешении отпусков, назначении пенсий. Имперское законодательство учитывало местную специфику и было направлено на преодоление дефицита и поддержание качества кадров, необходимого для решения задач государственного управления, в частности в сфере юстиции.

Ключевые слова: *Российская империя, гражданская служба, Сибирь, интеграция, модернизация, фронтир*

В имперских исследованиях малоизученными остаются вопросы формирования корпуса чиновников в периферийных регионах дореформенной России, специфики кадровой политики как одного из ключевых направлений государственной региональной политики. Сибирь, колоссальный макрорегион в составе империи, обладала комплексом характерных географических, демографических, социально-экономических и культурных особенностей. Верховная власть в течение долгого времени противопоставляла его остальной

России. Качество кадров гражданской службы в Сибири имело исключительное значение: чиновники стали главным фактором интеграции Северной Азии в состав государства.

Современные исследователи обращались к различным аспектам темы.¹ Однако роль и значение кадровой политики как одного из направлений региональной политики, особенности управления гражданской службой в Сибири, ее законодательного регулирования не анализировались, их результаты не получили должной оценки. Цель исследования — определить цели и тенденции развития законодательства в сфере государственной кадровой

Воропанов Виталий Александрович — к.и.н., доцент, заведующий кафедрой государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Челябинский филиал (г. Челябинск)
E-mail: vvoropanov@yandex.ru

* Исследование выполнено за счет гранта РНФ, проект № 23-18-00268 «Юстиция в системе обеспечения безопасности и процессах интеграции периферийных регионов Российской империи (XVIII — начало XX в.)» (рук. Е. А. Крестьянников), реализуемого на базе Тюменского государственного университета

¹ См.: Дамешек Л. М., Мамкина И. Н. «Особые преимущества» государственной гражданской службы в Сибири // Журнал фронтальных исследований. 2022. Т. 7, № 1 (25). С. 190–206; Зубов В. Е. Льготы и привилегии в системе государственной службы (опыт Сибири конца XVIII — начала XX вв.) // Проблемы истории местного управления Сибири XVI–XXI вв.: материалы V Всероссийской научной конференции. Новосибирск, 2003. С. 34–37; Ремнёв А. В. Самодержавие и Сибирь. Административная политика в первой половине XIX в. Омск, 1995; Сивкова А. В. Законодательное регулирование государственной службы в Сибири в конце XVIII — первой половине XIX века // Исторический ежегодник. Новосибирск, 2007. С. 45–57.

политики в контексте реализации задач интеграции Сибири в состав Российской империи в 1800–1860-х гг. В данном ракурсе тема интеграции Сибири исследуется впервые. Исследование носит междисциплинарный характер и основано на сочетании различных подходов и методов. Важное методологическое значение при его проведении имели труды, созданные в рамках «новой имперской истории», зародившейся как продуктивное научное направление в мировой историографии на рубеже 1980–1990-х гг. Новая имперская парадигма сместила фокус внимания ученых с вопросов экономики, политики и военной экспансии к особенностям государствовоительства в «имперской ситуации», с центра к окраинам, с имперских «структур» к имперским «практикам и дискурсам». В «новой имперской истории» как научном направлении заметное место занимают фронтальные исследования. Под «фронтальной модернизацией» в отечественной науке понимается процесс обновления общественных отношений в условиях продолжавшегося заселения и освоения окраин России, значительно превосходивших по размерам ее центральную часть.² На ее ход влияли характер присоединения территорий и условия их интеграции.

В качестве источников в работе использованы нормативные правовые акты, опубликованные в Полных собраниях и Своде законов Российской империи, и дополнительно материалы делопроизводства, извлеченные из хранилищ Российского государственного исторического архива (РГИА), Российского государственного архива древних актов (РГАДА), Исторического архива Омской области (ИАОО). Важно заметить, что регионально ориентированное законодательство формировалось преимущественно за счет местных инициатив и при непосредственном участии местных органов администраций, экспертов. Материалы делопроизводства, использованные в статье, дают дополнительное представление о причинах появления норм законодательства, иллюстрируют их реализацию.

В качестве вступления необходимо сказать, что резкое увеличение числа должностей в ходе судебно-административной реформы Екатерины II потребовало усилий по их комплектованию. Именной указ от 6 марта 1783 г.

подтвердил льготный порядок производства в чины лиц, прослуживших 6 лет, при условии, что они «беспорочно, радетельно и безотлучно должности свои нести будут».³ 20 октября того же года императрица предупредила Сенат о необходимости следить за обоснованностью присвоения чина за командировку в Сибирь.⁴ Павел I повелел чиновников в Иркутскую губернию «определять с награждением чинов, доставляя им для проезда туда казенные прогоны».⁵ Екатерина II отнесла Иркутскую губернию ко II разряду, который предусматривал повышенные оклады жалованья.⁶

Нехватку канцелярских кадров главные начальники стремились возместить за счет выходцев из непривилегированных социальных групп. Генерал-губернатор иркутский и колыванский И. В. Якоби прямо заявил о необходимости приема на службу солдатских и казачьих детей.⁷ Нарушался в Сибири и принцип замещения классовых должностей: наместник Якоби оправдал переводы чиновников без одобрения Сената крайней удаленностью областей от столицы.⁸

В правление Александра I и Николая I из-за явной нехватки кадров в Сибири сохранялись отступления от общих правил приема на гражданскую службу. В 1829 г. посредством указа Сената от 21 октября Николай I прекратил допуск на службу лиц непривилегированных сословий («людей податного состояния»)⁹ Свидетельством преодоления дефицита кадров стал указ от 22 декабря 1832 г., позволивший детям личных дворян и приказных служителей, не имевшим обер-офицерских чинов, записываться в иные сословия.¹⁰ Тем не менее в Сибири с 1825 г. канцелярских служителей можно было набирать среди детей городских казаков, обучив их в военно-сиротских отделениях,¹¹ с 1837 г. — среди ссыльных, происходивших из привилегированных сословий.¹² В 1835 г. император разрешил принимать в канцелярии выпускников детских домов, обязав их служить не менее 12 лет.¹³ В остальных

³ См.: Полное собрание законов Российской Империи (ПСЗ РИ). СПб., 1830. Собр. 1. Т. 21. № 15680. П. 7.

⁴ См.: Там же. № 15856.

⁵ Там же. Т. 25. № 18450.

⁶ См.: Там же. Т. 44. Ч. 2. К № 17494. Табл. II, III.

⁷ См.: РГАДА. Ф. 24. Оп. 1. Д. 62. Л. 96.

⁸ См. подр.: История Правительствующего Сената за двести лет. 1711–1911 гг. СПб., 1911. Т. 2. С. 588.

⁹ ПСЗ РИ. СПб., 1830. Собр. 2. Т. 4. № 3191.

¹⁰ См.: Там же. Т. 7. № 5842. П. 8. А; Т. 14. № 12042.

¹¹ См.: Там же. Т. 40. № 30253.

¹² См.: Там же. Т. 12. № 10470. П. 5; Т. 21. № 20228.

¹³ См.: Там же. Т. 10. № 8166.

² См.: Побережников И. В. Периферийная модернизация в Российской империи: региональные варианты // Цивилизация. М., 2015. Вып. 10: Модернизация и цивилизационные вызовы XXI века. С. 179–200.

случаях дела о приеме лиц рассматривались особо, решения принимались индивидуально, как, например, в отношении инородца Гонбоева¹⁴ или кяхтинского мещанина Вяткина.¹⁵

Полезно при этом заметить, что в 1827 г. император допустил в штат канцелярии Главного управления Восточной Сибири лиц, плативших прямые налоги, утвердив положения Сената и Комитета министров, отреагировавших на сообщение генерал-губернатора «о затруднении предстоящем в приискании способных к канцелярской должности людей, имеющих право на беспрепятственное вступление в службу».¹⁶

В восточной части Сибири дефицит квалифицированных чиновников оставался наиболее острым весь исследуемый период: в 1851 г. первый кяхтинский градоначальник назвал в качестве главных причин низкой эффективности местного управления нехватку чиновников («так что и штатные места занимают по найму уволенные из военного ведомства кантонисты»), а также их противоправное поведение, не имевшее для них никаких последствий («в местном духе произвола и беззакония»)¹⁷.

В законодательстве сложился комплекс норм, поощрявших переезды чиновников для продолжения карьеры в Сибирь. Тем, кто решился служить в новой Томской губернии, император предоставил право занимать должности, превышавшие их чины на два класса вопреки именному указу от 1 августа 1801 г., а также претендовать на присвоение следующего чина («во уважение отдаленности края и затруднения находить к тому желающих достойных людей»)¹⁸. В 1810 г. данные привилегии были распространены на Тобольскую губернию с обязательством награжденных лиц служить в ней не менее трех лет.¹⁹ Очередной мерой материального поощрения государственных служащих, поехавших в Сибирь, стали выплаты с 1815 г. в размере годового жалованья («без зачета»)²⁰.

Преимущества лиц, согласившихся служить в Камчатке и Ижиге, закрепил акт от 1812 г.: производство в следующий чин, выплату денежных средств на проезд — прогонных денег («по сему чину и по разстоянию места, откуда

кто следовать будет») и половины жалованья («не в зачет») как при назначении, так и при увольнении, при условии пятилетней выслуги и усердной деятельности. Для продажи именно им в Петропавловскую крепость и Ижигу следовало доставлять 1 000 и 500 пудов ржаной муки ежегодно.²¹

Преемники Екатерины II поддерживали в Сибири повышенные оклады жалованья.²² В 1803 г. Александр I повелел удвоить оклады жалованья на самой восточной окраине империи («дабы поощрить служащих в Камчатке, Ижигинске и Охотске чиновников к ревностному и безпорочному прохождению возложенного на них звания»)²³.

Положением, утвержденным 3 августа 1820 г., Комитет министров увеличил содержание уездных судов в Сибири сразу вдвое, в Тобольской губернии — с 900 до 1 800 рублей. С 1823 г., в соответствии с временными сметами, на окружные суды стали выделять по 1 100 рублей. Генерал-губернатор П. М. Капцевич, представив в Министерство внутренних дел проект нового штатного расписания, обратил внимание на «чрезмерное возвышение цен на жизненные припасы и вообще на вещи, необходимые для жизни и в особенности на вещи нужные для человека служащего», а также на «необходимость иметь для отправления дел способных чиновников и канцелярских служителей, кои тогда только могут находиться быть, когда положение их будет сколько можно обеспеченнее». «Нет звания и состояния, которое не чувствовало сего и нет служащего, которой бы не отяготился крайностию своего положения особенно в быту семейственном», — заключил главный начальник Западной Сибири,²⁴ предложив не только восстановить прежний размер выплат в пользу окружных судов, но и доплатить для каждого по 700 рублей за 1823 и 1824 гг.²⁵ Капцевич сообщил, что «всякой, кто только несколько чувствует себя в способности, оставляя одно место, ищет в другом нескольких преимущественных выгод, или вовсе уклоняется из сибирских губерний», что «сие относится не

¹⁴ См.: РГИА. Ф. 1265. Оп. 6. 1864 г. Д. 62. Л. 1–9.

¹⁵ См.: Там же. Оп. 8. Д. 165. Л. 1–8.

¹⁶ ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. 2. № 1253.

¹⁷ РГИА. Ф. 1265. Оп. 2. Д. 22. Л. 13.

¹⁸ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 27. № 21042.

¹⁹ См.: Там же. Т. 31. № 24162.

²⁰ Там же. Т. 33. № 25957.

²¹ См.: Там же. Т. 32. № 25081. § 59. А, b, i; Т. 44. Ч. 2. К № 25081.

²² См.: Там же. Т. 44. Ч. 2. К № 24985. Табл. 2, 3, 7; Доп. по всем предыд. табл., доп. 14. По Тобольской, Иркутской и Томской губерниям, к табл. 1, 2 и 3.

²³ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 27. № 20889. III. Распоряжения общие для Камчатки и Охотска. П. 4.

²⁴ РГИА. Ф. 1264. Оп. 1. Д. 110. Л. 206–3.

²⁵ См.: Там же. Л. 106–107.

только до приезжающих сюда из России, и для природных сибирских жителей». Кадры, предупредил генерал-губернатор министров, деградируют: «Канцелярския служители, коих положение столь скудно от малых окладов жалованья, что они изнуряясь каждодневными нуждами тупеют в своих способностях теряют нравственность и соделаются недостойными быть в службе; одна токмо крайность принуждает терпеть их от того, что переменить некем».²⁶

Заработную плату в Сибири увеличивали в 1832, 1837, 1843, 1856 гг.

В 1823 г. император повелел выплачивать в Сибири прогонные деньги канцелярским чиновникам, переводившимся по распоряжению своего начальства из одной губернии, области или округа в другие.²⁷ В 1864 г. право принимать решение о выдаче прогонов перешло от губернских и областных советов к начальникам.²⁸

В ходе обновления законодательства о гражданской службе Николай I подтвердил и расширил ряд льгот, предоставленных чиновникам в Сибири. После издания именного указа от 30 марта 1832 г. советы общих губернских управлений и Главного управления Западной Сибири обеспокоились рядом вопросов, касавшихся его применения. Сибирский комитет, в частности, разъяснил, что вновь установленные преимущества при производстве в чины и назначении пенсий распространяются как на приезжих, так и на местных уроженцев, однако новые правила о сокращении сроков выслуги чинов коллежского асессора лицами не из потомственных дворян и коллежского регистратора канцелярскими служителями действовали только с 30 марта 1832 г.²⁹ Схожим образом положением от 12 июля того же года Комитет министров подтвердил, что стаж службы для получения особенных пенсий следует считать от издания Учреждения Сибирских губерний 22 июля 1822 г.;³⁰ положением от 4 декабря 1834 г. — что дополнительное жалованье надлежит начислять именно за время исполнения должностей не ниже столоначальников.³¹ В то же время положением, утвержденным 30 мая 1835 г., Сибирский комитет напомнил, что но-

вые законодательные акты не отменяли привилегию выслуги канцелярскими работниками первого классного чина, предоставленную в 1828 г.³²

Итоги развития законодательства были обобщены в Положениях от 26 мая 1835 г.³³ и затем от 9 июня 1842 г. Император закрепил особый порядок материальных поощрений, награждений чинами и орденами, выплаты пенсий сибирским чиновникам и членам их семей, их медицинского обслуживания.³⁴ Положением от 24 ноября 1842 г. Комитет министров предписал выдавать денежные средства на проезд для службы и пособия лицам, не имевшим классных чинов, по классам должностей, на которые их назначили, по распоряжению министра финансов, с 1864 г. — генерал-губернатора.³⁵

Положение Сибирского комитета «О правах и преимуществах службы чиновников в Сибири» от 19 мая 1854 г. распространило на «местных уроженцев» право награждения орденами и обучения детей за счет государственных средств по правилам, ранее установленным для приезжих, и предоставило выпускникам высших учебных заведений, кандидатам и действительным студентам, поехавшим в Сибирь, «сверх двойных прогонов, не в зачет оклад жалованья, по сравнению с воинскими окладами».³⁶

Сибирский комитет регулярно принимал решения о поощрении за выслугу лет. Министерства готовили списки чиновников своего ведомства.³⁷ В 1857 г. по случаю перевода И. И. фон Шиллинга с должности председателя Тобольского губернского суда на ту же должность в Томск император удовлетворил ходатайство генерал-губернатора Западной Сибири, распространив право получения пособия в размере 450 рублей («на подъем и обустройство») на сибирских высших судебных чиновников.³⁸

При создании Камчатской (Приморской) и Амурской областей законодатель вновь уделил внимание нуждам классных чиновников и их семей,³⁹ в 1863–1865 гг. — канцелярских

²⁶ Там же. Л. 4–40б.

²⁷ См.: ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 38. № 29513.

²⁸ См.: Там же. Собр. 2. Т. 39. № 41102.

²⁹ См.: РГИА. Ф. 1264. Оп. 1. Д. 205. Л. 2–29; ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. 8. № 6480.

³⁰ См.: ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. 7. № 5495.

³¹ См.: Там же. Т. 9. № 7612.

³² См.: Там же. Т. 3. № 2445. Ст. 2; Т. 10. № 8192.

³³ См.: Там же. Т. 10. № 8164; Т. 13. № 11146.

³⁴ См.: Там же. Т. 17. № 15731. Положение. § 1–31.

³⁵ См.: Там же. Т. 17. № 16253; Т. 39. № 40914.

³⁶ Там же. Т. 29. № 28261.

³⁷ См.: РГИА. Ф. 1265. Оп. 5. Д. 76. Л. 1–16; Оп. 7. Д. 284. Л. 1–200б.

³⁸ См.: ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. 32. № 32496.

³⁹ См.: ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. 26. № 24811. § 46, 47. Прим.; Т. 31. № 31080. § 45, 46. Прим.; Т. 33. № 33862. § 41–43; Т. 34. № 34010. Ст. 15; Т. 35. № 36428; Т. 37. № 38064.

работников, не имевших чинов, получивших денежную помощь при отправлении к месту («прогонные деньги на две лошади и в пособие сто рублей») и поощрение после 5 лет службы.⁴⁰ Лицам, служившим в Камчатской (Приморской) и Амурской областях, разрешалось предоставлять отпуск с сохранением жалованья сроком до 6 месяцев. Преимущества службы в Амурской области, установленные в 1858, 1863 и 1868 гг., продлили на 5 лет, в 1874 г. — на срок до принятия «Положения об особых преимуществах службы в отдаленных краях империи».⁴¹ В соответствии с положением Сибирского комитета от 21 апреля 1863 г. чиновникам, покинувшим пределы Сибири, но вызванным вновь на службу туда главными начальствами, разрешалось повторно выдавать пособия «на подъем и обзаведение».⁴²

После введения в 1832 г. выплат суточных денег чиновникам, командируемым в другие губернии, генерал-губернатор Восточной Сибири исходатайствовал суточное содержание для тех, кого отправляли по делам службы далее 1 000 верст. Сибирский комитет распространил правило на Западную Сибирь, признав: «а) чрезвычайное разстояние большой части округ от губернских городов, б) бедное состояние чиновников и недостаточное жалование, в) дороговизну всех вообще жизненных потребностей во многих северных местах, и г) чрезмерную отдаленность Якутской области с приморскими управлениями от губернского города Иркутской губернии».⁴³ В следующем году были увеличены выдачи прогонных денег «для переездов по некоторым местам в Якутской области и по Охотскому краю». Главное управление, в частности, обратило внимание Сибирского комитета на то, что «исключая зимней и летней дороги от Якутска к Иркутску, по всем сим местам переезды людей совершаются верхом, а перевозка тяжестей вьюками на лошадях, или оленях, или же в нартах на собаках; обыкновенной дороги нет, и потому без опытных проводников обойтись невозможно; все, для жизни необходимое, надобно везти с собою, даже и в местах населенных».⁴⁴

22 января 1835 г. Николай I утвердил специальное решение Комитета министров о выдаче чиновникам гражданского ведомст-

ва продовольствия, доступность которого во время переездов от Иркутска до Камчатки и обратно была ограничена.⁴⁵

В 1836 г. Сибирский комитет согласился с необходимостью обеспечить подводами судебных чиновников, командируемых для проведения дополнительного опроса на месте лиц, имевших отношение к делу, в случае, если их было более девяти человек, проживавших в одном поселении или волости («без платежа прогонов по тому основанию, что предмет их есть дополнение следствий, произведенных земскою полициею»)⁴⁶

Положение 1842 г.⁴⁷ предоставило сибирским главным начальствам право увольнять чиновников в отпуск на срок до 2 месяцев с сохранением жалованья. Решением от 21 апреля 1863 г. Сибирский комитет увеличил такой срок до 4 месяцев, уточнив, что предоставлять привилегированный отпуск следовало тем, кто временно выезжал за пределы Сибири,⁴⁸ решением от 28 декабря того же года позволил оплачивать отпуск сверх установленного срока, если причины его продления признавались уважительными.⁴⁹ Правила не распространялись на лиц, пожелавших продолжить службу вне Сибири.

Особой мерой поощрения чиновников стало решение Сибирского комитета от 31 марта 1860 г. «О введении частной поземельной собственности в Западной Сибири, чрез продажу там в частные руки некоторой части пустопорожных казенных земель и чрез раздачу сих земель по всемилоостивейшему пожалованию в награду за службу и за особые заслуги и подвиги». Преимущество при наделении земельными участками получили лица, командированные в Сибирь («из внутренних губерний») и прослужившие добросовестно («при беспорочном отправлении своих обязанностей и при особом усердии») не менее 20 лет. Лица, обладавшие обер-офицерскими чинами, могли приобрести от 250 до 500 десятин, чинами VIII и VII классов — до 750 десятин, VI и V классов — от 750 до 1 000.⁵⁰

Правовое регулирование начисления пенсий чиновникам за службу в сибирских губерниях и областях, в том числе непосредственно

⁴⁰ ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. 38. № 40440. П. 2; Т. 40. № 41797.

⁴¹ Там же. Т. 43. № 46466; Т. 38. № 40441; Т. 49. № 53133.

⁴² Там же. Т. 38. № 39533.

⁴³ Там же. Т. 7. № 5430. Ст. 3. П. в; Т. 8. № 6473.

⁴⁴ Там же. Т. 8. № 6583.

⁴⁵ См.: Там же. Т. 10. № 7787.

⁴⁶ Там же. Т. 11. № 9820.

⁴⁷ См.: Там же. Т. 17. № 15731. Положение. § 30.

⁴⁸ См.: Там же. Т. 38. № 39530.

⁴⁹ См.: Там же. Т. 38. № 40442.

⁵⁰ См.: Там же. Т. 35. № 35653. Ст. 27, 28; Т. 43. № 45975; Т. 44. № 46877.

судейским, получило специальное развитие в законодательстве. Согласно положению Комитета министров от 15 октября 1835 г., пенсии вдовам и несовершеннолетним детям чиновников рассчитывались на основе пенсий, платившихся во время службы за выслугу лет («по местным преимуществам тамошнего края»), если их размер не уступал пенсиям, положенным к выплате на основании общих правил Пенсионного устава.⁵¹ Мнением, утвержденным 30 октября 1837 г., Государственный совет разъяснил статью о назначении пенсий тем ветеранам гражданской службы, кому заработная плата не выдавалась или кого нанимали сверх штата: «...при увольнении вовсе от службы чиновники, прослужившие в Сибири тридцать лет, получают полную пенсию по разрядам, хотя бы они на службе получали жалованья менее против разряда, должностям их присвоенного, или вовсе не получали окладного жалованья».⁵² В 1845 г. Государственный совет наделил всех чиновников, добросовестно служивших в Камчатке, Охотске и Гижиге более 10 лет, правом на получение пенсии в размере половины суммы жалованья, более 20 лет — в полном размере помимо пенсий, положенных им на основании общего законодательства.⁵³

20 октября 1859 г. император удовлетворил ходатайство генерал-губернатора Восточной Сибири о распространении на лиц, служивших в Верхоянском и Колымском округах Якутской области, преимуществ, предоставленных чиновникам Приморской области,⁵⁴ поддержанное министрами финансов, внутренних дел и Сибирским комитетом.

В частности, генерал Н. Н. Муравьев, опираясь на представление областного правления, сообщил в Санкт-Петербург: «Чиновники и канцелярские служители в Верхоянском и Колымском округах Якутской области терпят нужды и крайняя лишения в самом необходимом, по чрезвычайной дороговизне в том крае всех съестных припасов и предметов первой необходимости в жизни; но главнейшие затруднения для тамошних чиновников представляют местные обстоятельства при поездках их по службе. Так при переездах в Колымск, отстоящий от Якутска слишком на 2 500 верст, нужно следовать верхом по ме-

стам незаселенным, где пролегает едва заметная тропинка, поднимаясь на утесистые хребты и переезжая частью бродом, или вплавь на лошади, частью в маленьких якутских ветках, чрез горные реки и протяжные болота. Тамошние исправники, сверх многосложных занятий на месте, должны еще по обязанности своей посещать кочевых и бродячих инородцев, для получения с них ясака, производства следствий, ревизии родовых управлений; для этого избирается зимнее время, в которое и возможен только переезд от жилья к жилью; по малонаселенности округа жилья отстоят один от другого на расстоянии 50–80 и 90 верст; эти пространства нужно переезжать по тропе едва приметной, а иногда и без дороги в один день, или ночевать на снегу и открытом воздухе при тамошних жестоких морозах; такого пути доводится совершать в каждую зиму от двух до трех тысяч верст и более, запасаясь нужными припасами на все время, так как по недостатку в припасах на пути нельзя и за деньги найти необходимого продовольствия».⁵⁵

Управление кадрами государственной службы в Сибири оставалось преимущественно сосредоточенным в руках главного и губернского начальства. Полномочия генерал-губернаторов распространялись на должности до VI класса включительно.⁵⁶ Указом от 24 апреля 1842 г. Сенат предупредил, «чтобы ни откуда и ни из каких мест не были присылаемы в Сибирь на службу чиновники без сношения наперед с тамошним управлением, о возможности принятия их, или воспоследования о том требований и представлений генерал-губернатора».⁵⁷

В 1853 г. был установлен срок «для испытания способностей чиновников» до назначения их на должности не более 4 месяцев. В 1856 г. генерал-губернаторы исходатайствовали право принимать с такой целью лиц сверх штата и без жалованья в канцелярии Главных и общих губернских управлений, а в Восточной Сибири дополнительно губернских и окружных органов, «где это окажется совершенно необходимым».⁵⁸

Указ Сената от 26 февраля 1847 г. освободил сибирское руководство от необходимости запрашивать разрешение на межведомственные переводы с нарушением специализации

⁵¹ См.: Там же. Т. 10. № 8489.

⁵² Там же. Т. 12. № 10623.

⁵³ См.: Там же. Т. 20. № 19497.

⁵⁴ См.: Там же. Т. 34. № 35000.

⁵⁵ РГИА. Ф. 1265. Оп. 8. Д. 176. Л. 2–8.

⁵⁶ См.: ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 38. № 29125. § 177, 178, 180; Собр. 2. Т. 22. № 20798.

⁵⁷ Там же. Т. 17. № 15569; Т. 22. № 20798.

⁵⁸ Там же. Т. 28. № 27019; Т. 31. № 30369.

чиновников.⁵⁹ В 1849 г. император позволил замещать должности до X класса включительно лицами, не успевшими выслужить даже первый обер-офицерский чин, в ряде губерний, включая сибирские, где был «наиболее ощутителен недостаток в способных классных чиновниках»,⁶⁰ в 1856 г. допустил замещение в Сибири должностей VI класса лицами низших чинов вплоть до VIII класса («по случаю затруднений»).⁶¹

В 1866 г. Комитет министров принял решение сократить численность военных офицеров на должностях гражданской службы, предписав увольнять таковых с военной службы в случае назначения, в частности, на должности полицмейстеров, городничих, исправников и их помощников, удовлетворив в 1868 г. ходатайство генерал-губернаторов об освобождении из-под действия данного правила Акмолинской и Семипалатинской областей и Восточной Сибири («по местным условиям Киргизской степи и по значительному в Восточной Сибири стечению политических преступников»).⁶²

Наконец, для сибирских чиновников был установлен отдельный перечень наказаний. Пена с 1831 г. применялась только за Уралом.⁶³ В 1805 г. Сенат пояснил: «...пена есть токмо легкое взыскание, служащее к исправлению непослушных и строптивых и к побуждению ленивых и медлительных». Размер наказания начальники определяли самостоятельно («мера пеням неопределительна и зависит от меры упущения»).⁶⁴ В 1834 г. Главное управление Западной Сибири предупредило, что «есть чиновники, на коих замечания и подтверждения вовсе не действуют». Сибирский комитет согласился с предложением сохранить старые нормы: «...потому, во первых, что они постановлены для усиления служебного порядка в отдаленном краю между чиновниками не по выборам определяемыми, но стекающимися туда из разных мест, и при том взыскания сии постановлены совсем на иных основаниях относительно порядка и случая наложения их, нежели то было во внутренних губерниях; во вторых, хотя бывший генерал-губернатор Восточной Сибири признавал за полезное ввести перемены в них, но не представил надлежа-

щих тому доказательств». ⁶⁵ Указом от 3 ноября 1847 г. Сенат подтвердил порядок наложения взысканий, установленный для Сибири.⁶⁶

В записке от 31 мая 1856 г., подготовленной в связи с поиском решения проблем, озвученных генерал-адъютантом Анненковым, главноуправляющий Вторым отделением Собственной е.и.в. канцелярии Д. Н. Блудов вновь пояснил, что «под именем пеней, налагаемых в Сибири на виновных чиновников, следует разуметь определенные в законах вычеты из жалованья в некоторых случаях... и посылку нарочных или эстафет на счет виновного по правилам внутренних губерний (Учр. губ. правл. ст. 212), а не произвольные какие либо денежные взыскания, до 1831 года существовавшие». ⁶⁷

В 1853 г. генерал-губернатор Западной Сибири Г. Х. Гасфорд высказался за передачу дел о преступлениях чиновников в подсудность военных судов, заметив, что «Сибирь по составу своего народонаселения требует особенной строгости в управлении, столько же быстроты в исполнении... мер взыскания». Он рассматривал Сибирь «в общем смысле как обширный острог» и надеялся такой карательной мерой сократить число правонарушений на службе и «безконечное об них делопроизводство». ⁶⁸

Таким образом, потребности ускорения административного освоения Азиатской части России потребовали от императорской власти регулярно уделять внимание развитию законодательства о гражданской службе в ее регионах. От состояния обеспеченности кадрами напрямую зависело качество проведения местным государственным аппаратом политики освоения и развития сибирских регионов, их интеграции в состав России. Максимальная удаленность от столицы обусловила сосредоточение функций управления гражданской службой преимущественно в компетенции генерал-губернаторов, их постоянная нехватка — отступления от правил, установленных общим законодательством. Николай I закрепил право главных сибирских начальников замещать должности лицами, чьи классные чины им не соответствовали, разрешив назначать неклассных чиновников на должности

⁵⁹ См.: Там же. Т. 22. № 20948. П. 3, 4, № 20998.

⁶⁰ Там же. Т. 24. № 23141.

⁶¹ Там же. Т. 31. № 30141.

⁶² Там же. Т. 41. № 43718; Т. 43. № 46426.

⁶³ См.: Там же. Т. 7. № 4945.

⁶⁴ Там же. Т. 28. № 21804.

⁶⁵ Там же. Собр. 2. Т. 9. № 6858.

⁶⁶ См.: Там же. Т. 22. № 21676.

⁶⁷ Там же. Т. 31. № 31124. Записка главноуправляющего Вторым отделением Собственной е.и.в. канцелярии, от 31 мая 1856 г. П. 3.

⁶⁸ ГАОО. Ф. 3. Оп. 3. Д. 3410. Л. 1010б.

вплоть до X класса. Император установил сроки для проверки деловых качеств служащих в органах администраций и допустил свободу их межведомственных перемещений, не разрешенную в губерниях и областях Европейской части России в интересах специализации службы.

Сибирь явно отличали от остальной части России крупнейшие размеры ее губерний и уездов, показательно переименованных в 1822 г. в округа, суровый климат, слабость транспортных коммуникаций и необеспеченность продовольствием, являвшиеся наиболее острой проблемой в областях крайнего востока. Законодательство свидетельствует о том, что верховная власть стремилась преодолеть действие неблагоприятных условий, поощряя и стимулируя гражданскую службу в Сибири. Преодоление дефицита кадров сделалось одним из ключевых направлений государственной региональной политики. Формирование законодательства, направленного на реализацию задач кадровой политики в Сибири, начатое при Екатерине II и Павле I, свое полное развитие получило при Николае I. Оно включало нормы об особом порядке производств в чины, награждения орденами, выплате премий, денежных средств на проезд в Сибирь и по ее губерниям и областям, разрешении отпусков, назначении пенсий. Судейских чиновников, иногда вынужденных перемещаться по территории округов, император в виде очеред-

ного исключения обеспечил перевозочными средствами. Зарботная плата чиновников в Сибири оставалась выше, чем у коллег в губерниях Европейской части России, чиновников в крайней восточной части империи — максимально высокой. Лиц, служивших на Дальнем Востоке, специально снабжали продовольствием. Наконец, сибирских чиновников стали наделять земельными участками, рассчитывая поддержать их социальный статус и готовность жить в Сибири. Дополнительные нормы были приняты после учреждения ряда восточных областей, направленного на успешную интеграцию новых территорий. Император сохранял в Сибири отступления от общих правил приема на службу. Круг лиц, которым разрешалось поступление на службу, включал ссыльных. Наконец, архаичность мер взыскания, длительно сохранявшихся в Сибири, или рекомендации по их ужесточению в регионе, в отличие от остальной России, главные начальства и авторы законопроектов объясняли общим низким культурным и интеллектуальным уровнем местных чиновников.

Формирование и развитие в 1800–1860-х гг. законодательства о преимуществах гражданской службы в Сибири позволили сдерживать падение эффективности деятельности местного государственного аппарата, являвшегося главным проводником политики интеграции Северной Азии в состав России в имперский период.

Vitaly A. Voropanov

Candidate of Historical Sciences, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk branch (Russia, Chelyabinsk)
E-mail: vvoropanov@yandex.ru

STATE PERSONNEL POLICY AND CIVIL SERVICE MANAGEMENT IN SIBERIA: GENERAL IMPERIAL STANDARDS AND LOCAL SPECIFICS (1800–1860)

In modern scholarship, the issues of forming a corps of officials in the peripheral regions of the Russian Empire, as well as legislation aimed at maintaining the proper quality of civil service personnel, remain poorly studied. Meanwhile, the business and moral qualities of officials in Siberia, the largest macro-region of pre-revolutionary Russia, were of exceptional importance: civil servants became the main factor in its integration into the state. The role and importance of personnel policy as one of the key directions of the state regional policy, the features of civil service management in Siberia require proper analysis and evaluation. The purpose of the study is to determine the goals and trends in the development of legislation in the field of state personnel policy in the context of implementing the tasks of integrating Siberia into the Russian Empire in the 1800s–1860s. In this perspective, the theme of the integration of Siberia into Russia is being studied for the first time. The work draws upon the frontier and modernization approaches, which made it possible to most accurately understand and evaluate the essence of the strategies of the supreme power in relation to the peripheral regions of the empire. The article concludes that the need to accelerate the administrative development of the Asian part of Russia required the development of legislation on civil service in the region. The legislation included regulations on promotion to the ranks, awarding orders, payment of funds, permission for vacations, and the appointment of pensions. Imperial legislation

took account of local specifics and was aimed at overcoming the shortage and maintaining the quality of personnel necessary to solve the problems of public administration, in particular, in the field of justice.

Keywords: *Russian Empire, civil service, Siberia, integration, modernization, frontier*

REFERENCES

- Dameshek L. M., Mamkina I. N. ["Special Advantages" of the State Civil Service in Siberia]. *Zhurnal frontirnykh issledovaniy* [Journal of Frontier Studies], 2022, vol. 7, no. 1 (25), pp. 190–206. DOI: 10.46539/jfs.v7i1.375 (in Russ.).
- Poberezhnikov I. V. [Peripheral Modernization in the Russian Empire: Regional Variations]. *Tsivilizatsii* [Civilizations]. Moscow: Nauka Publ., 2015, iss. 10: Modernization and Civilizational Challenges of the 21st Century, pp. 179–200. (in Russ.).
- Remnev A. V. *Samoderzhaviye i Sibir'. Administrativnaya politika v pervoy polovine XIX v.* [Autocracy and Siberia. Administrative Policy in the First Half of the 19th Century]. Omsk: OmGU Publ., 1995. (in Russ.).
- Sivkova A. V. [Legislative Regulation of State Service in Siberia in the Late 18th — First Half of the 19th Century]. *Istoricheskiy yezhegodnik* [Historical Yearbook]. Novosibirsk: Ripel Publ., 2007, pp. 45–57. (in Russ.).
- Zubov V. E. [Benefits and Privileges in the State Service System (Experience of Siberia in the Late 18th — Early 20th Centuries)]. *Problemy istorii mestnogo upravleniya Sibiri XVI–XXI vv.: Materialy V Vseros. nauch. konf.* [Problems of the History of Local Government in Siberia in the 16th–21st Centuries: Proceedings of the 5th All-Russian Sci. Conf.]. Novosibirsk: NGAEiU Publ., 2003, pp. 34–37. (in Russ.).

Для цитирования: Воропанов В. А. Государственная кадровая политика и управление гражданской службой в Сибири: общеимперские стандарты и местная специфика в 1800–1860-е гг. // Уральский исторический вестник. 2023. № 2 (79). С. 169–177. DOI: 10.30759/1728-9718-2023-2(79)-169-177.

For citation: Voropanov V. A. State Personnel Policy and Civil Service Management in Siberia: General Imperial Standards and Local Specifics (1800–1860) // Ural Historical Journal, 2023, no. 2 (79), pp. 169–177. DOI: 10.30759/1728-9718-2023-2(79)-169-177.