



УДК 35.08(571.5)(091)
<https://doi.org/10.26516/2222-9124.2021.38.4>

Государственная гражданская служба в Сибири: закон и практика (XVIII – начало XX в.)

Л. М. Дамешек

Иркутский государственный университет, г. Иркутск, Россия

И. Н. Мамкина

Забайкальский государственный университет, г. Чита, Россия

Аннотация. На основе нормативных актов и делопроизводственных материалов архивов рассматриваются особенности становления и развития государственной гражданской службы в Сибири в эпоху империи, подчеркивается связь этого процесса с изменением административного устройства региона, глубины инкорпорации Сибири в Россию, влияние на него окраинной политики государства в целом. Дается анализ сословного состава ряда групп сибирского чиновничества, его образовательного уровня, материального положения.

Ключевые слова: Россия, империя, окраины, Сибирь, государственная служба, законы, реализация, преимущества, особенности.

Для цитирования: Дамешек Л. М., Мамкина И. Н. Государственная гражданская служба в Сибири: закон и практика (XVIII – начало XX в.) // Известия Иркутского государственного университета. Серия История. 2021. Т. 38. С. 4–20. <https://doi.org/10.26516/2222-9124.2021.38.4>

Формирование и развитие основ государственной гражданской службы в Сибири шло параллельно с процессом административного и экономического закрепления новых территорий и народов Зауральского края Российской империей. На протяжении XVII и XVIII вв. по мере установления новых географических границ, появления административных центров и усложнения политических задач по инкорпорации региона в Россию наблюдается эволюция системы управления краем от воеводской (XVII в.) до губернской и наместнической XVIII в. Усложнение административного устройства Сибири требовало кадровой обеспеченности. Проблема привлечения среднего и мелкого чиновничества наиболее остро проявилась уже после принятия Учреждения о губерниях. Позднее власти официально вынуждены были признать, что вплоть до екатерининского времени «не было обращено внимания на недостаток чиновников. Все места положены были в том же избытке, как и в прочих губерниях, хотя не было почти никакой надежды их наполнить, не

только исправными, но даже и посредственными чиновниками»¹. Проблема обеспечения государственных учреждений грамотными чиновниками в Сибири стояла крайне остро. Отсутствие дворянства, необходимых образовательных учреждений, сословные ограничения по приему на государственную гражданскую службу обусловили необходимость отступления от общеимперских норм, регулирующих порядок организации государственной службы. Только в конце XVIII в. в имперском законодательстве формируются региональные особенности, выразившиеся в принятии специальных норм.

Правовые основы государственной гражданской службы в Сибири начинают формироваться в эпоху императора Павла I. В 1798 г. власти принимают один из первых документов, закрепляющих льготы за чиновниками, служащими в отдаленных местностях империи: «Чиновников желающих служить в присутственных местах Иркутской губернии определять с награждением чинов, доставлять им для проезда туда казенные прогоны»². Этим же указом чиновникам, служащим на Камчатке, был увеличен оклад в два раза. Не меняя правовых основ прохождения государственной службы, правительство закрепляло нормы стимулирующего характера для чиновников, проходящих службу в отдаленных местах империи. На практике это привело к мошенничеству, когда чиновники, получив назначение, к месту службы не являлись. Для предупреждения подобных случаев в июне 1878 г. по предложению генерал-прокурора князя А. Б. Куракина Сенат закрепил правило обязательного опубликования сведений о чиновниках, получивших назначение на государственную службу, в том числе и в Сибирь [1]. Спустя несколько лет к уклоняющимся от службы чиновникам начали применять уголовные наказания. Причиной принятия этой нормы стала неявка к месту службы коллежского секретаря Быкова, коллежских регистраторов П. Дубровского и Е. Афанасьева, получивших назначение в Томск. По ходатайству томских властей было принято решение «всех уклоняющихся от службы чиновников, особенно тех, кто получил прогоны на проезд – предавать суду Уголовной расправы» [1, с. 1–22]. Однако решению кадровой проблемы в Сибири принятые нововведения не способствовали. Именно поэтому в январе 1801 г. Павел I распорядился о принудительном назначении в канцелярские служители 70 человек из детей священников и церковнослужителей, «обученных грамоте». В 1811 г. контроль проезда чиновников до места службы в Сибирь вменен в обязанности департаменту герольдии и полиции.

В правление Александра I вопрос об административном устройстве возник вновь. Для проектирования административных реформ в Сибирь с ревизией был отправлен Иван Осипович Селифонтов. Представляет интерес особая инструкция, данная Селифонтову для поездки в Сибирь. По сути, в ней содержалось прямое указание на необходимость особого законодательства в связи с «несообразностью... с правами и понятиями обывателей» Губерн-

¹ Обзорение главных оснований местного государственного управления Сибири. СПб. : Тип. 2-го Отд-ния Собств. ЕИВ канцелярии, 1841. С. 63.

² ПСЗПИ. Собрание I. Т. 25. Ст. 18450.

ского положения [1, с. 1–22]. Одно из поручений И. О. Селифонтову затрагивало кадровую проблему и заключалось в том, чтобы «...обратить неотлагательное внимание на приведение чиновников в исправное и точное отправление их должностей, на искоренение всяких между ними личностей и ссор» [Там же].

Результатом ревизии стало очередное преобразование Сибири. На восстановленную должность генерал-губернатора получил назначение И. О. Селифонтов. В 1803 г. учреждено областное правление на Камчатке и предварительное управление в Охотске. В дальнейшем по инициативе И. О. Селифонтова была выделена Томская область, сформированы губернские правительства, уезды разделены на комиссарства, восстановлены совестные суды. По мнению ряда исследователей, некоторые земские суды сталкивались с проблемами при управлении отдельными частями уездов [5, с. 30–32]. В связи с данными обстоятельствами для усиления контроля учреждена должность земского частного комиссара, представлявшая сугубо сибирскую специфику управления.

В 1812 г. вступило в действие особенное положение для Камчатки и Охотского порта. Новое штатное расписание управления Камчаткой включало должности начальника, помощника начальника, секретаря, объездного комиссара, трех писарей, двух лекарей, трех лекарских помощников. Для всех камчатских служащих сохранялся двойной размер ежемесячного жалованья. При назначении на должность чиновник получал очередное повышение в чине без выслуги лет, проездные по новому чину и половину годового оклада без обязательств. Служащим разрешалась закупка дорогостоящего провианта по государственной закупочной цене. По выслуге пяти лет чиновник получал проездные на обратный путь и полугодовой оклад жалованья. Начальник Камчатки имел право претендовать на пожизненную пенсию в размере половины оклада от получаемого жалованья, помощник – пожизненную пенсию в размере 600 руб. Комиссар, секретарь, лекарь и его помощники, отслужив десять лет, имели право на пожизненную пенсию в размере половины оклада месячного жалованья [1]. Получение пенсии зависело от мнения властей «при удовлетворении вполне требованиям правительства», т. е. одним из ключевых критериев при назначении пенсии было субъективное мнение начальства.

Обратим внимание на особый статус лекарей в Сибири. Лекари относились к государственным гражданским служащим и пользовались всеми положенными привилегиями сибирской службы. В частности, без выслуги лет получали чин титулярного советника с обязательством прослужить в крае шесть лет. В 1804 г. из-за острого недостатка медиков генерал-губернатор просил разрешения у Сената допустить к практике «лекарей из ссыльнопоселенцев», в частности осужденного за получение взятки «при рекрутских наборах» бывшего лекаря М. Семчевского, выходца из Вологодской губернии. Частное разрешение в последующем стало нормой для Сибири, с 1814 г. власти разрешили принимать «на казенную службу во всех сибирских губерниях» сосланных туда на поселение врачей, но без права проводить медицинское освидетельствование.

В 1810 г. генерал-губернатор И. Б. Пестель отмечал: «Служба в Сибири имела мало привлекательности и... вакансии невозможно было замещать достойными чиновниками» [1, с. 1–22]. Многие чиновники, получившие сибирские проездные, годовые оклады, невзирая на грозящее наказание, продолжали уклоняться от службы. В 1815 г. впервые чиновниками и канцелярским служащим стали выдавать положенный годовой оклад только по прибытии в Сибирь, при вступлении в должность.

Отметим, что все административные изменения сопровождались утверждением новых штатных расписаний, которые, как правило, влекли изменения численности администрации. Российские власти столкнулись с проблемой обеспечения увеличивающегося сибирского административного аппарата. Вводимые в действие штаты подразумевали увеличение численности чиновников не только высшей администрации, которая назначалась лично императором, но и мелкого и среднего чиновничества. И если обеспечение кадрами Тобольска или Иркутска было еще под силу властям, то найти желающих служить в Охотском порту или на Камчатке было чрезвычайно сложно. Суровые климатические условия, отсутствие каких-либо коммуникаций, ассоциация края с местом каторги и ссылки не делали службу на восточной окраине привлекательной.

В условиях слабой интегрированности Сибири в общероссийское административное и социокультурное пространство, незначительного количества русского населения, безусловно, требования к сибирской администрации отличались своей спецификой. Доверие властей, личная преданность, следование принципам имперского управления лежали в основе назначения высшей сибирской администрации. Отказаться от выраженного императором доверия было невозможно, что определило решение кадрового вопроса на высшем уровне. Отметим, что в связи с назначением на должность лично императором правовой статус генерал-губернаторов не был четко установлен. Каждый вновь назначенный генерал-губернатор в зависимости от политической ситуации получал указания лично от императора. Сфера его компетенции также определялась политической составляющей. Если в XVII в. о дипломатических функциях администрации Сибири фактически не говорили, то в XIX столетии наделение генерал-губернаторов внешнеполитическими полномочиями потребовало введения должностей дипломатических чиновников и дипломатической канцелярии в Иркутске.

Губернаторская власть носила личный характер, не имея под собой четкого правового основания. Правовой пробел порождал злоупотребление властью и многочисленные жалобы населения, уверенного в неведении правительства о ситуации в крае. Жалоба воспринималась как единственно доступный способ защиты от произвола. В начале XIX в. назрела острая необходимость в создании правовой базы управления Сибирью с учетом ее специфики.

Принятое Учреждение по управлению Сибири являлось принципиальной правовой основой регулирования жизни региона, в том числе и государственной службы. Учреждение закрепляло порядок определения, увольнения, наград и взысканий чиновников, а также особые преимущества по

службе в Сибири. Устанавливалось преимущественное право сибирских чиновников на повышение в должности при открытии вакансий с учетом чина служащего. В случае отсутствия желающих получить повышение из числа сослуживцев власти рассматривали кандидатуры сторонних соискателей из смежных сибирских губерний или областей.

Впервые Учреждение вводило доплату (пансион) за десятилетнюю службу в Сибири. За каждое десятилетие назначался пансион в размере одной трети оклада. По выслуге 30 лет чиновник получал пансион в полном объеме вместе с жалованьем.

Таким образом, в первой четверти XIX в. в имперском законодательстве о государственной гражданской службе появляются нормы, закрепляющие ряд материальных и служебных льгот чиновникам, служащим на окраинах империи. Нормы не имели какой-либо систематизации, представляли собой совокупность разновременных актов и в конечном итоге нуждались в упорядочении.

30 марта 1832 г. именным указом Сенату закрепил Правила прохождения гражданской службы на Кавказе, Грузии, Закавказских провинциях, Сибири и Олонекской губернии³. Правила являлись первой инкорпорацией актов о государственной службе на окраинах империи. В результате обобщения правового материала нормы, регулирующие государственную службу в отдаленных местностях, были унифицированы.

При назначении на службу в отдаленные сибирские окраины чиновники, занимающие служебное положение до чина коллежского советника, повышались по службе на один чин. За внеочередное повышение служащий обязывался отслужить в Сибири три года. При переводе из одной отдаленной области в другую и при повторном назначении правило не действовало. Дополнительно выплачивались «третье жалование не в зачет» и проездные. Назначение служащих дворян в чины выше коллежского советника проводилось на общих основаниях без изменений в соответствии с указами «О правилах производства в Статские чины» от 1790 г. и «О производстве дворян в чины» от 9 декабря 1799 г.⁴ Для лиц недворянского положения срок выслуги для получения чина титулярного советника и коллежского асессора сокращался с двенадцати до шести лет. Для канцелярских служащих срок выслуги до первого классного чина сокращался наполовину. Чиновники, начиная с начальника стола, по выслуге десяти лет в Сибири получали право на пенсию в размере трети жалованья, по выслуге двадцати лет – половины жалованья, тридцати – в полном размере. Чиновники, продолжившие службу в Сибири после пенсии, получали пенсию «сверх жалования» в полном объеме⁵.

В 1835 г. власти приняли еще одно положение «О преимуществах службы в губерниях и областях Сибирских, в Грузии и областях Кавказской и Закавказских», которое инкорпорировало все имеющиеся документы по преимуществам государственной службы в отдаленных местностях и вступало в действие с 1 января 1836 г. Принципиально новых правил положение

³ ПСЗРИ. Собрание II. Т. 7. № 5267.

⁴ ПСЗРИ. Собрание I. Т. 23, № 16930; Т. 25, № 19219.

⁵ ПСЗРИ Собрание II. Т. 10. № 1864.

не вводило. Изменения касались сроков обязательной службы и материальных льгот. Расширилось представительство чиновников за счет включения в их перечень медицинских работников. Чиновники, получившие назначение в Сибирь, одновременно получали годовое жалованье и удвоенный размер проездных средств с обязательством прослужить в крае не менее года. При переводе в отдаленную местность классные чиновники получали повышение на один чин, срок службы до получения первого офицерского чина сокращался для канцелярских служащих в два раза⁶. Сократились сроки получения доплаты за службу в Сибири с десяти до пяти лет. Чиновник получал доплату в размере четверти оклада за одно пятилетие. Каждое последующее пятилетие доплата увеличивалась на четверть и могла составлять полный оклад. За 25 лет службы полагался полный двойной оклад. Треть оклада назначалась при выходе на пенсию после 15 лет службы в Сибири, за 20 лет – половина, за 30 – полный оклад. Срок службы определялся из расчета семи лет за пять прослуженных в Сибири

После десяти лет службы чиновники по сокращенным срокам представления могли претендовать на государственные награды. Сохраняло юридическую силу положение, устанавливающее право на получение пустопорожных земель за десятилетнюю службу в Сибири, Грузии и на Кавказе по ходатайству начальства. Принимая во внимание отсутствие частновладельческих дворянских земель в Сибири, отметим декларативность данной нормы для сибирских чиновников.

В 1838 г. вводится в действие положение «О доставлении чиновникам, в отдаленных местах служащим, способов к воспитанию детей их»⁷. Для обучения в гимназии детей чиновников дополнительно выделялось 20 казенно-коштных мест в Иркутской губернской гимназии. Наиболее способный выпускник гимназии получал право поступления в Казанский университет. Выпускники гимназии или университета, получившие образование за казенный счет, обязывались прослужить в Сибири шесть лет. Если выпускник получал образование за казенный счет и в гимназии, и в университете, то срок его сибирской службы составлял восемь лет.

Отметим, что в сибирских гимназиях в учебную программу специально вводились две новые дисциплины – «российское законоведение» и «судопроизводство». Выпускники гимназий принимались на службу в 14-классный чин без установленной выслуги. Таким образом власти пытались обеспечить край мелким чиновничеством. Однако попытка не увенчалась успехом. Гимназии страдали отсутствием преподавателей общих учебных предметов, не говоря уже о специальных. Количество учащихся в гимназиях было ничтожным по сравнению с потребностью огромного региона. Так, в 1831/32 учебном году в Иркутской гимназии, обеспечивающей потребности Восточной Сибири в чиновниках, во всех классах обучалось всего 57 человек⁸. Доля окончивших гимназию учащихся была невысока и составляла не более 10 %

⁶ ПСЗРИ Собрание II. Т. 10. № 1864.

⁷ ПСЗРИ. Собрание II. Т. 12. № 10408.

⁸ РГИА. Ф.733. Оп. 83. Д. 38. Л. 11.

от поступивших в первый класс. Зачастую гимназисты, получив элементарное образование, начинали работать и отчислялись из гимназии.

Количество учебных заведений было незначительным. В 1857 г. во всей Сибири действовало всего три гимназии, 21 уездное училище, 54 приходские школы, где в совокупности обучалось 4177 человек⁹. Поскольку доля выпускников не превышала 10 % от общего числа обучающихся, удовлетворить потребности региона собственными средствами было невозможно. Вместе с тем на неоднократные ходатайства властей об открытии новых гимназий либо уездных училищ, выпускники которых по закону имели бы право претендовать на должность мелкого чиновника, оставались без удовлетворения. В Восточной Сибири до революции 1917 г. было лишь три государственных гимназии классического типа – в Иркутске, Красноярске и Чите. Местные власти совместно с общественностью выходили из положения, открывая параллельные классы [7].

К середине XIX в. ситуация с кадровым обеспечением государственной службы в Сибири постепенно начала выравниваться. Действующие льготы для чиновников привлекали соискателей государственной службы из различных уголков России. Многие решались на самостоятельный переезд в Сибирь в поисках места службы. 9 июня 1842 г. именным указом Правительствующему сенату утверждалось очередное Положение о преимуществах службы в отдаленных и малонаселенных краях империи. Указ дан в связи с «отдаленностью и местным неудобством жизни в губерниях и областях Сибирских, а также в губерниях Астраханской, Олонецкой, Оренбургской и Вятской, а также областях Кавказской и уездах Вологодской... и Архангельской губерний...». Положение устанавливало порядок назначения чиновников в отдаленные области исключительно по согласованию с губернаторами или по их требованию. Отправляющиеся в отдаленные области чиновники по собственному желанию лишались права на преимущества и льготы. Перевод чиновников в смежные области не предполагал получения преимуществ за исключением перевода из Западной Сибири в Восточную по прошествии пятилетней службы. Можно сказать, что данное положение впервые ввело ограничение на государственную службу на окраинах.

Появление ограничений объясняется расширением социальной базы среднего и мелкого чиновничества. К службе в отдаленных областях с 1842 г. допускались представители городских сословий при наличии аттестата гимназии или семинарии. Общими преимуществами допускалось присвоение первого классного чина спустя восемь лет «беспорочной выслуги в одном ведомстве» в пределах одной губернии. Ходатайство о переводе на разные должности по собственному желанию не допускалось. Малейшее замечание по службе лишало чиновника права на получение чина по выслуге лет и откладывалось на неопределенный срок, «доколе совершенно не исправятся и не загладят вины своей примерным усердным и добрым поведением»¹⁰. В случае злостных нарушений чиновника из городского сословия отдавали на

⁹ РГИА. Ф. 733. Оп. 117. Д. 52. Л. 73.

¹⁰ ПСЗРИ. Собрание II. Т. 27, № 15731.

военную службу или поселение. Повторная приписка к городским сословиям не допускалась. Получив первый классный чин, служащий наделялся правом на все преимущества службы в отдаленных краях. Отметим, что нормы о допуске к государственной службе представителей городских сословий распространялись как на уроженцев отдаленных областей, так и на выходцев из Центральной России. Расходы до места службы оплачивались «прогонными деньгами».

Особенные преимущества закреплялись за чиновниками, прибывшими из центральных (внутренних) областей России. По объему особых преимуществ российские окраины делились на шесть разрядов. К первому относились Сибирь и Кавказ, ко второму – Астраханская губерния, к третьему – Оренбургская и Олонекская губернии, к четвертому – Вятская. Пятый составлял ряд уездов Вологодской губернии, шестой – три уезда Архангельской губернии. Всем без исключения чиновникам, направляющимся в Сибирь и на Кавказ, выдавались средства на «подъем и обзаведение»¹¹. Подъемные деньги в размере годового оклада будущей должности выплачивались чиновнику, определенному к службе по предварительному назначению. Годовой оклад прежней должности выплачивался без предварительного назначения. По чинам в сравнении с военными выплачивался годовой оклад чиновникам без предварительного назначения на должность и при отсутствии прежнего места службы, например, чиновникам, возвращающимся к службе из отставки.

Проездные средства классным чиновникам выплачивались в двойном размере. Канцелярским служащим и впервые назначенным на службу определялось денежное пособие в 100 рублей и прогонные средства на две лошади.

Получившие средства чиновники обязывались прослужить в Сибири или на Кавказе не менее трех лет, в противном случае полученные средства взыскивались в казну в полном объеме. Срок выслуги для получения следующего чина сокращался в два раза. Чиновники получали доплату – четверть оклада на первое пятилетие службы. Выплаты всех последующих пятилетий увеличивались на четверть. По выслуге 20 лет чиновник получал сибирские выплаты в размере полного оклада. Под окладом понимали только жалованье, все остальные доплаты не учитывались.

Впервые в Положении 1842 г. закреплялись нормы социального характера. Государство оплачивало неженатым чиновникам и канцелярским служащим лечение в госпитале или больнице Приказа общественного призрения, если его жалованье было менее 300 рублей. Женатые пользовались бесплатным лечением независимо от размеров жалованья. Медицинская льгота предусматривалась служащим – уроженцам края и прибывшим из России без исключения. Сохранялись льготы по обучению детей чиновников. В Казанском и Харьковском университетах было увеличено число казенных стипендий для детей чиновников. Выпускники, получившие образование за казенный счет в гимназии и Казанском университете, обязывались отработать в Сибири восемь лет, только в университете – шесть лет. Выпускники при

¹¹ ПСЗРИ. Собрание II. Т. 17, № 15731.

назначении на службу в Сибирь получали дополнительные денежные выплаты, составляющие треть будущего жалованья, либо сумму, не превышающую 100 рублей.

Чиновники Сибири и Кавказа имели право на сокращенные сроки для получения орденов. Срок службы три года в Сибири приравнялся к четырем в Европейской России. Сокращался срок пенсионной выслуги.

Сравнивая нормы Положения 1842 г. с документами предыдущих лет, отметим, что Положение 1842 г., безусловно, расширило социальную базу чиновников, допустив к службе представителей городского сословия. Одновременно с относительной либеральностью документа в нем присутствует ряд ограничений для того же городского сословия. Горожане, поступаая на службу, попадали в неравное положение с остальными чиновниками. Положение предусматривало для таких служащих более длительные сроки выслуги для получения классного чина и довольно жесткое наказание за служебное несоответствие. Причем степень несоответствия законодательно не регулировалась и зависела от усмотрения начальства.

Юридическое закрепление новых территорий на Дальнем Востоке и их административное оформление обусловили обновление законодательства о государственной службе в отдаленных местностях. В 1886 г. правительство принимает ряд нормативных актов, установивших особые условия службы в отдаленных регионах империи. С учетом геополитических особенностей к ним были отнесены районы со сложными климатическими условиями и особым географическим положением. Закрепленные в законодательстве льготы получили название особых и наибольших преимуществ. Особым преимуществом пользовались служащие Приамурского, Иркутского, Степного, Туркестанского генерал-губернаторств, Тобольской и Томской губерний, Уральской и Тургайской областей и др.¹²

К регионам с наибольшими преимуществами были причислены Сахалинская область; в Камчатской области – Петропавловский, Гижигинский, Охотский уезды; Николаевский округ в Приморской области. Также наибольшими преимуществами пользовались государственные служащие Якутской области, Туруханского края Енисейской губернии, Березовского и Сургутского уездов Тобольской губернии, Александровского, Кемского, Мезенского и Печорского уездов Архангельской губернии.

В связи с политическими моментами список областей с особыми преимуществами дополнялся. В 1899 г. наибольшими преимуществами пользовались офицерские и классные чины, служившие в Квантунской области. Административные преобразования, следовавшие в начале XX в. на Дальнем Востоке, существенно не отразились на реализации закона об особых преимуществах службы во вновь образованных областях и уездах.

В областях с наибольшим преимуществом (Якутия и Туруханский край) льготы закреплялись за всеми госслужащими без исключения. В остальных

¹² СЗРИ. Устав о службе гражданской. Т. 3. Кн. 3. Ст. 1.

областях Сибири – только за чиновниками, начиная с IX классного чина (титularный советник), включая женщин и законоучителей, работающих в средних учебных заведениях. Преимущества не распространялись на государственных служащих, переведенных властями из смежных областей и районов, не признанных отдаленными, а также лиц, прибывших по собственному желанию. Исключение составляли Забайкальская область и указанные уезды Приамурского генерал-губернаторства, где положения закона сохраняли свое действие. В случае если чиновник являлся уроженцем отдаленной области, но не имел высшего образования, льготы исключались из его содержания. Еще одним отступлением стало то, что лица, не имевшие на момент принятия закона 13 июня 1886 г. 10-летнего стажа сибирской службы, особыми преимуществами не пользовались.

Списки должностей, на которые распространялись особые преимущества службы, составлялись и обновлялись по каждому ведомству отдельно. Особые преимущества представляли: «...1) прогонные деньги в усиленном размере; 2) пособия на подъем и обзаведение; 3) прибавки к жалованию; 4) пособия по выслуге десятилетий; 5) пособия на воспитание детей; 6) отпусков на льготных основаниях; 7) преимущества пенсионные; 8) пособия семьям лиц, умерших на службе» [10, с. 912]. Служащим Верхоянского и Колымского округов Якутской области, Приморской и Амурской областей и острова Сахалин дополнительно полагался бесплатный продуктовый паек.

«Усиленный размер прогонных денег» для выезжающих на службу в Иркутское генерал-губернаторство выражался в получении полуторной стоимости проезда в отдаленные местности и двойной в области с наибольшим преимуществом. Чиновник, следующий от Иркутска к месту службы в отдаленной местности и обратно, получал продовольствие на время следования в пути. Удвоенный размер прогонных денег полагался командируемым в Приморскую и Амурскую области, Туркестанский край и другие области, отдаленные от почтовых трактов. Прогонные деньги генерал-губернаторам и военным губернаторам выдавались по чинам. Якутские чиновники получали по особому положению. Длительность командировки в Сибири нередко превышала установленный трехмесячный срок.

Чиновник, следующий на службу в области с особыми преимуществами, получал пособие на «подъем и обзаведение» в размере полугодового оклада будущего жалованья для семейных, для неженатых – 1/3. Сумма увеличивалась в два раза, если чиновник получал распределение в области с наибольшими преимуществами¹³. Половина пособия выдавалась перед отъездом, оставшаяся часть – по прибытии. Чиновники, получившие проездные деньги и единовременное пособие, обязывались в течение трех лет проработать на новой должности, в противном случае деньги взыскивались обратно из будущей пенсии или содержания по службе.

¹³ СЗРИ. Устав о службе гражданской. Т. 3. Кн. 3. Ст. 9.

При повторном назначении на службу в отдаленный край после трехлетнего перерыва в службе средства на проезд и обзаведение выплачивались по согласованию с министерством и государственным контролером.

Прибавки к жалованью чиновники получали за добросовестную службу в течение пяти лет. По сравнению с предыдущими положениями количество пятилетий сократилось и определялось законом. Так, в Якутии и Туруханском крае засчитывалось три, в Иркутском и Приамурском генерал-губернаторствах – два. За каждое пятилетие полагалась доплата из расчета 25 % от жалованья. Каждая прибавка начислялась по текущему максимальному жалованью, в случае его увеличения во втором пятилетии пересчитывалась доплата первого, в случае уменьшения – доплата за первое сохранялась в прежнем объеме. Аналогичный расчет действовал и при начислении третьей доплаты.

Каждые десять лет чиновники Приамурского генерал-губернаторства и Забайкальской области получали единовременное пособие в размере «полупрогнозов по классу занимаемой ими должности до места, из которого они первоначально были переведены на службу в отдаленные районы»¹⁴.

Нормы, регулирующие обучение детей, были дополнены новыми положениями. Дети сибирских чиновников, окончив Иркутскую, Красноярскую или Читинскую гимназии, дополнительно получали 60 руб. единовременного пособия из казны. Служащим, прослужившим не менее двух лет в Якутии и Туруханском крае, дополнительно оплачивался проезд каждого ребенка с девяти лет при поступлении в ближайшее учебное заведение. Детям, получавшим домашнее образование, до 13 лет полагалось пособие в размере 100 руб. в год и 150 руб. до 18 лет. При отсутствии бесплатных мест в учебном заведении государство ежегодно выплачивало учащемуся в университете 360 руб., 240 руб. – в средней, 120 – в начальной школе. Выплаты не прекращались в случае тяжелого заболевания родителя либо его смерти.

Чиновники, служившие в Приамурском генерал-губернаторстве и Забайкальской области, имели право на отпуск с сохранением содержания до шести месяцев, в остальных областях Сибири и Дальнего Востока до четырех. Отметим, что с не приступившего к обязанностям по месту службы чиновника взыскивались выплаченные отпускные в размере оклада содержания до четырех месяцев.

При назначении пенсии учитывалось место службы. В Якутии и Туруханском крае два дня службы засчитывались за три, размер пенсии повышался на три разряда. Служащим Приамурского генерал-губернаторства Забайкальской области и ряда областей Туркестана три дня службы засчитывали за четыре, размер пенсии повышался на два разряда. В остальных областях и губерниях восточной окраины три дня службы считались за четыре, но без повышения размера пенсии¹⁵.

Пенсия врачей, наблюдающих больных в лепрозориях, расположенных в Якутской области и Иркутской губернии, исчислялась из расчета один год выслуги за три. Льготное исчисление пенсии допускалось только при сроке

¹⁴ СЗРИ. Устав о службе гражданской. Т. 3. Кн. 3. Ст. 27.

¹⁵ Там же. Ст. 34.

службы в отдаленных местностях не менее десяти лет. Сокращенный срок службы не распространялся на учебное ведомство.

Для чиновников, служащих в Амурской, Приамурской областях и на острове Сахалин, в 1909 г. установлены Временные правила об особых пенсиях независимо от действующих норм общероссийского Устава о пенсиях и Положения об особых преимуществах службы. В правилах оговаривался их временный характер, но начавшаяся война, а позднее революция не ограничили их действие.

В соответствии с Временными правилами чиновники имели право на получение особой пенсии, прослужив десять или пятнадцать лет. За десятилетнюю службу чиновник получал в день выслуги пенсию в размере 1/8, за пятнадцатилетнюю службу – 1/4 от получаемого содержания. Правила имели обратную силу и распространяли действие «к тем лицам, поступившим на службу в упомянутой местности до их обнародования»¹⁶. Более того, время со дня публикации Положения об особых преимуществах службы и Временных правил об особых пенсиях засчитывалось в срок выслуги из расчета двух дней за один¹⁷.

Принятая программа особых преимуществ создала материальные условия для разрешения проблемы кадрового обеспечения. Однако государство ограничивало число лиц, имеющих право на получение льгот, закрепляя приоритет за чиновниками, прибывшими из Европейской России.

Основная часть восточносибирского чиновничества сосредоточилась в административных центрах губерний и округов. По данным В. В. Воробьева, чиновничество Иркутска составляло 11,8 % от населения города, «многочисленной и влиятельной» группой населения являлось читинское чиновничество [2, с. 49]. А. А. Кауфман называл хабаровское общество начала XX в. как «общество офицеров и чиновников...» [6, с. 108]. Определение точного числа государственных гражданских служащих в Сибири затруднено требованиями к оформлению делопроизводственной документации в дореволюционной России. Как правило, статистические данные о чиновниках и дворянах заносились в одну графу. Если в Европейской России эти цифры, по сути, были тождественными, так как на службу принимали преимущественно дворян, то это правило в Сибири не работало. Как уже ранее подчеркивалось, на государственную службу в Сибири допускались выходцы из недворянских сословий. Кроме того, число сибирских служащих зачастую изменялось в связи с ротацией чиновников, прибытием новых служащих, изменением штатного расписания.

По данным А. В. Ремнева, в 1866 г. в Восточной Сибири служило 1355 чиновников, имеющих классный чин, в 1884 г. – 1771 [9, с. 229]. Принимая во внимание огромные пространства административно-территориальных единиц, отметим, что увеличение числа чиновников на 416 человек (23 %) за 18 лет выглядит совсем незначительным и однозначно не соотносится с современной динамикой.

¹⁶ СЗРИ. Устав о службе гражданской. Т. 3. Кн. 3. Прил. к ст. 34. П.5

¹⁷ Там же. П.5

Об уровне образования восточносибирских чиновников можно судить на основании сохранившихся архивных данных. В 1853 г. из 49 чиновников Главного управления Восточной Сибири (ГУВС) высшее образование имели 11 служащих, в 1857 г. 13 являлись выпускниками вузов из 45 чиновников ГУВС. Большинство из них – приезжие из центральной части России¹⁸.

В 1876 г. ГУВС по распоряжению генерал-губернатора П. А. Фредерикса проведен сбор сведений об образовательном уровне чиновников. В данные включены сведения о чиновниках ГУВС, его отделений и других учреждений, расположенных в Иркутске. В результате установлено, что члены Совета ГУВС не имели высшего образования, из шести человек четверо получили среднее (вероятно, гимназическое), один – домашнее и один – начальное. Из 71 служащего ГУВС десять имели высшее образование, 32 – среднее, 21 – начальное и восемь – домашнее¹⁹. Большинство восточносибирских чиновников имело только среднее образование, что объясняется отсутствием университета в Восточной Сибири. Количество казенных мест для сибирских студентов в Казанском университете было ограничено и не могло удовлетворить потребность в высшем образовании всех соискателей. Позволить высшее образование за плату могли не все сибиряки, но и выпускники не стремились на гражданскую службу. Служба в губернском центре обуславливала более высокие требования к соискателям места по сравнению с окружными населенными пунктами. Уровень образования окружных чиновников был гораздо ниже.

Чиновники Восточной Сибири имели разнородный социальный состав. Так, П. П. Сукачев, действительный статский советник, начальник 1-го отделения ГУВС, – по происхождению сын священника; вице-губернатор Забайкальской области, коллежский советник А. Д. Лохвицкий – из дворян; енисейский гражданский прокурор, статский советник В. С. Долгушин происходил из крестьян.

Материальное положение сибирского чиновничества складывалось из содержания, включавшего жалованье, квартирные выплаты, столовые, разъездные и другие, предусмотренные законом доплаты. Содержание было основным источником дохода. Штатное расписание 1874 г. устанавливало жалованье губернаторам в размере 4 тыс. руб. в год, чиновники ГУВС получали 2687 руб., максимальное содержание среднего чиновника в некоторых случаях достигало 2000 руб. в год. Жалованье генерал-губернатора в разы превосходило содержание чиновников. Так, генерал-губернатор Восточной Сибири граф А. П. Игнатьев из известного рода государственных деятелей Игнатьевых получал содержание в размере 19 тыс. руб. в год. Военный губернатор Забайкальской области получал 8 тыс. руб. в год.

На фоне относительного благополучия высшей администрации материальное положение канцелярских служащих было нищенским. Годовое жалованье канцелярского служащего составляло в среднем 150–200 руб. В соответствии с нормативным положением жалованье не должно было быть

¹⁸ ГАИО. Ф. 24. Оп. 1. Д. 5. К. 1143, 1144. Д. 12.

¹⁹ ГАИО. Ф. 24. Оп. 9. Д. 180. Л. 129–135.

меньше 120 руб.²⁰ Иногда в уездных городках жалование канцелярского служащего оплачивалось из городских доходов. Следует признать, что ввиду дороговизны товаров, сурового сибирского климата материальное положение мелкого чиновничества было тяжелым.

Енисейский гражданский губернатор П. Н. Замятин обращал внимание на бедственное положение чиновничества, в отчете 1863 г. он указывал на «стесненное положение» чиновников в губернии²¹. Известный экономист и публицист А. А. Кауфман отмечал в своем сочинении, опубликованном в 1905 г., что «...большинство чиновников не сводит концы с концами» [6, с. 25].

Проблема недостаточного содержания чиновников на восточной окраине обсуждалась правительством с завидной регулярностью. Власти принимали решения о дополнительных льготах, повышении окладов для приамурских областей в 1,5 раза, об узаконении особых преимуществ службы в отдаленных местностях, но это не устраняло проблему. Выход из бедственного положения чиновники зачастую видели в так называемых темных поборах. По мнению современников, именно мизерное жалование чиновников было основной причиной поборов и казнокрадства.

На фоне казнокрадства и прочих нарушений складывалось нелицеприятное мнение о сибирских чиновниках. Так, исследователь Якутии, политический ссыльный И. И. Гамов писал, что в Восточную Сибирь приезжают служить «...самые плохие чиновники, отовсюду прогнанные или прокрутившиеся в метрополии авантюристы» [4, с. 106–107]. Г. Н. Потанин в переписке с Н. М. Ядринцевым отмечал, что «Сибирь получает брак во всех отношениях...» [8, с. 176]. Ю. А. Гагемейстер считал, что из-за недостатка средств чиновники стремились вернуться обратно во внутренние губернии России [3, с. 121–122].

Резюмируя сказанное, можно заключить, что закон о государственной гражданской службе и его практическая реализация в Сибири имеют определенные отличия. Испытывая острый недостаток в квалифицированных кадрах, правительство допускало отступления от общеимперских норм, закрепляя отступления в специальных актах. По мнению властей, материальное стимулирование и повышение по службе являлось действенным механизмом преодоления недостатка в кадрах. Правительство стремилось создать надежную опору в лице чиновничества, воспитанного в традициях русского православия, самодержавия и народности, что составляло суть русского присутствия в Азиатской России. Посредством установления особых преимуществ службы служба в Сибири выглядела более привлекательной. Но, как показывает практика, сибирская служба привлекала не самых лучших представителей государственных служащих. Невысокий уровень образования, социальная пестрота, низкий уровень дохода, широкие властные полномочия не улучшали качественные характеристики чиновников. Нередко властные пол-

²⁰ ПСЗРИ. Собрание II. Т. 2. Ст. 31222.

²¹ ГАИО. Ф. 24. Оп. 9. Д. 183. К. 1741. Л. 42–42 об.

номочия отдельного чиновника не встречали адекватного надзора и ограничения. В итоге полномочия отдельных должностных лиц выходили за рамки определенных законом.

На фоне определенных недостатков приезжих чиновников отметим, что правительство сознательно ограничивало допуск к государственным должностям сибирских уроженцев. Совершенно четко прослеживаются нормы ограничительного характера относительно местного населения. Также наблюдается высокая степень зависимости мелкого и среднего чиновничества из городских сословий от усмотрения начальства. Имея право на получение первого классного чина спустя восемь лет службы, немногие канцелярские служители его получали в срок. Всегда находился недовольный службой чиновника начальник, что ставило крест на его дальнейшем карьерном росте. В целом политика правительства по отношению к сибирскому чиновничеству основывалась на стремлении привлечь и удержать его на службе при помощи различного рода льгот и привилегий, как показывает практика, не всегда эффективных. При отсутствии дворянства приезжие сибирские чиновники занимали специфическое, по сравнению со служащими внутренних губерний, положение.

Список литературы

1. *Андреевич В. К.* Сибирь в XIX столетии с 1796–1806 гг. Ч. 1. СПб. : тип В. В. Комарова, 1889. 298 с.
2. *Воробьев В. В.* Города южной части Восточной Сибири (историко-географические очерки). Иркутск : Кн. изд-во, 1959. 147 с.
3. *Гагемейстер Ю. А.* Статистическое обозрение Сибири. СПб. : Тип. II Отд. собств. ее имп. велич. канцелярии, 1854. Ч. 1. 359 с.
4. *Гамов И. И.* Очерки далекой Сибири. Гомель : Я. Г. Сыркин, 1894. 117 с.
5. *Гергилев Д. Н., Дуреева Н. С.* Особенности административно-территориального положения в России в начале XIX века (на примере Сибири) // Вестник Кемеровского государственного университета. 2017. № 2. С. 30–32.
6. *Кауфман А. А.* По новым местам (очерки и путевые заметки). 1901–1903. СПб. : Общественная польза, 1905. 368 с.
7. *Мамкина И. Н.* Развитие систему общего образования в Восточной Сибири в условиях модернизации (1864–1917 гг.). Чита : ЗабГУ, 2016. 318 с.
8. Письма Г. Н. Потанина. Т. 1 / М-во высш. и сред. спец. образования РСФСР. Иркутск : Иркут. гос. ун-т им. А. А. Жданова. Лаб. истории и этнографии, 1987. 198 с.
9. *Ремнев А. В.* Самодержавие и Сибирь. Административная политика второй половины XIX – начала XX века. Омск : ОмГУ, 1997. 252 с.
10. *Фальборк Г. А., Чернолуский В. И.* Настольная книга по народному образованию. СПб. : Знание, 1901. Т. 2. 1539–2623 с.

State Civil Service in Siberia: Law and Practice (18th – Early 20th Century)

L. M. Dameshek

Irkutsk State University, Irkutsk, Russian Federation

I. N. Mamkina

Transbaikal State University, Chita, Russian Federation

Abstract. The article examines the peculiarities of the formation and development of the state civil service in Siberia in the Russian Empire on the basis of normative acts and archives records. The authors emphasize the connection of this process with the change in the administrative structure of the region, the level of the incorporation of Siberia into Russia, the influence of the state regional policy on the process. The class stratification analysis of some groups of the Siberian bureaucracy, its educational level, and financial situation is given.

Keywords: Russia, Empire, suburbs, Siberia, civil service, laws, implementation, privileges, features.

For citation: Dameshek L. M., Mamkina I. N. State Civil Service in Siberia: Law and Practice (18th– Early 20th Century). *The Bulletin of Irkutsk State University. Series History*, 2021, vol. 38, pp. 4-20. <https://doi.org/10.26516/2222-9124.2021.38.4> (in Russian)

References

1. Andreevich V.K. *Sibir v XIX stoletii s 1796-1806 gg. CH.I.* [Siberia in the XIX century from 1796-1806. Part 1]. Saint Petersburg, V.V. Komarov Publ., 1889, 298 p. (in Russian)
2. Vorob'ev V.V. *Goroda yuzhnoj chasti Vostochnoj Sibiri (istoriko-geograficheskie ocherki)* [Cities of the southern part of Eastern Siberia (historical and geographical essays)]. Irkutsk, Knizhnoe izdatelstvo Publ., 1959, 147 p. (in Russian)
3. Gagemejster Yu.A. *Statisticheskoe obozrenie Sibiri* [Statistical review of Siberia]. Saint Petersburg, Tip. II Otd. sobsh. ee imp. velich. kancelyarii, 1854, part 1, 359 p.
4. Gamov I.I. *Ocherki dalekoj Sibiri* [Essays of distant Siberia]. Gomel, YA.G. Syrkin Publ., 1894, 117 p. (in Russian)
5. Gergilev D.N., Dureeva N.S. Osobennosti administrativno-territorialnogo polozheniya v Rossii v nachale XIX veka (na primere Sibiri) [Features of the administrative-territorial situation in Russia at the beginning of the XIX century (on the example of Siberia)]. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of the Kemerovo State University], 2017, no. 2, pp. 30-32. (in Russian)
6. Kaufman A.A. *Po novym mestam (ocherki i putevye zametki) 1901-1903* [On new places (essays and travel notes). 1901–1903]. Saint Petersburg, Obshchestvennaya polza Publ., 1905, 368 p. (in Russian)
7. Mamkina I.N. *Razvitie sistemu obshchego obrazovaniya v Vostochnoj Sibiri v usloviyah modernizacii (1864-1917 gg.)* [Development of the system of general education in Eastern Siberia in the conditions of modernization (1864-1917)]. Chita, Transbaikal State Univ. Publ., 2016, 318 p. (in Russian)
8. *Pisma G.N. Potanina. T. I.* [Letters of G.N. Potanin. Vol. 1]. Irkutsk, Irkutsk State Univ. Publ., 1987, 198 p. (in Russian)
9. Remnev A.V. *Samoderzhavie i Sibir'. Administrativnaya politika vtoroj poloviny 19 – nachala 20 vekov* [Autocracy and Siberia. Administrative policy of the second half of the 19 – early 20 centuries]. Omsk, Omsk State Univ. Publ., 1997, 252 p. (in Russian)
10. Fal'bork G.A., Charnoluskij V.I. *Nastolnaya kniga po narodnomu obrazovaniyu* [Desktop book on public education]. Saint Petersburg, Znanie Publ., 1901, vol. 2, pp. 1539-2623. (in Russian)

Дамешек Лев Михайлович

*доктор исторических наук, профессор,
заведующий, кафедры истории России
Иркутский государственный
университет
Россия, 664003, г. Иркутск,
ул. К. Маркса, 1
e-mail: levdameshek@gmail.com*

Dameshek Lev Mikhailovich

*Doctor of Sciences (History), Professor,
Head, Department of History of Russia of
Historical Faculty
Irkutsk State University,
1, K. Marx st., Irkutsk, 664003, Russian
Federation
e-mail: levdameshek@gmail.com*

Мамкина Инна Николаевна

*доктор исторических наук, заведующая,
кафедра теории государства и права
Забайкальский государственный
университет,
664082, г. Чита, ул. Чкалова, 140
e-mail: mail@zabgu.ru*

Mamkina Inna Nikolayevna

*Doctor of Sciences (History), Head,
Department of Theory of State and Law
Transbaikal State University
140, Chkalov st., Chita, 664082, Russian
Federation
e-mail: mail@zabgu.ru*