

УДК 94 (476) «18/19»

А.Д. Кузьмин

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛОЖЕНИЯ ЧИНОВНИЧЕСТВА БЕЛАРУСИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.

В статье рассматривается политика царского правительства в области организации государственной службы, исследуется чиновничий корпус местного государственного аппарата во второй половине XIX – начале XX вв. В системе местного управления царизма на белорусских землях существовал целый ряд отличий от центральных губерний империи. Эти отличия были обусловлены историческим наследием и политической ситуацией. После восстания 1863 г. правительство начало назначать на все наиболее важные должности выходцев из центральных губерний России. Только в 70-е гг. XIX в. польское дворянство вновь стали принимать на службу. Однако в первой половине 80-х гг. XIX в. была проведена чистка местных государственных учреждений от чиновников-поляков.

Введение

В контексте изучения социально-политической истории Беларуси второй половины XIX – начала XX вв. проблема чиновничества является одной из самых важных. Без изучения данной темы невозможно рассматривать политику царского правительства в отношении Беларуси. Вопросы функционирования местного государственного аппарата Российской империи в Беларуси в отечественной историографии изучена недостаточно. В историографии советского периода подробное исследование системы государственного управления выполнено Н.П. Ерошкиным. В его книгах и учебных пособиях приводится характеристика структуры, функций учреждений государственного аппарата губернского и уездного уровня. Однако исследователь не уделял пристального внимания особенностям в управлении белорусскими губерниями. Деятельность царской администрации в Беларуси во второй половине XIX в. получила доскональное отражение в монографии С.М. Самбук. Автор на основе богатого архивного материала показала сущность политики самодержавия, её главные направления и методы проведения в жизнь. В работе рассматривается также кадровая политика царского правительства относительно назначения чиновников на белорусских землях. Однако анализ состава служащих местного административного аппарата в монографии не проводится. Из работ современных белорусских историков необходимо упомянуть кандидатскую диссертацию гродненского историка С.М. Токтя, в которой специально рассматривался вопрос о составе чиновничества белорусских губерний в период 30–60-х гг. XIX в. Впервые в отечественной историографии выводы о составе чиновничества стали базироваться на фактических материалах [1].

В данной статье предпринимается попытка дать общую характеристику положения чиновничества Беларуси во второй половине XIX – начале XX вв. В связи с этим определены следующие задачи: 1) проследить за изменениями в положении чиновничества на белорусских землях после подавления восстания 1863 г.; 2) определить основные принципы кадровой политики царского правительства в период контрреформ; 3) показать правовое и имущественное положение государственных служащих в указанный период.

Научный руководитель – Д.С. Лавринович, кандидат исторических наук, доцент, декан факультета иностранных языков Могилевского государственного университета имени А.А. Кулешова

Общая характеристика положения чиновничества Беларуси во второй половине XIX – начале XX вв.

В белорусских изданиях XIX в. слово «чиновник» означало: «Тот, кто имел какой-либо чин на государственной службе». Однако в отдельных работах второй половины XIX ст., особенно в публицистике, это слово приобретало более выразительный смысл: «Чиновник – это государственный служащий, который защищал интересы царя и самодержавия» [2, с. 7].

После подавления восстания 1863 г. произошли коренные изменения в положении чиновничества на белорусских землях. Основную ставку царское правительство делало на усиление позиций русского дворянства при одновременном ослаблении польского дворянства. Почти все должностные лица, в обязанность которых входила непосредственная работа с населением – полицейские исправники и приставы, мировые посредники, судебные следователи, были выходцами из центральных губерний России. Именно эти чиновники стали опорой царского правительства на белорусских землях. В результате в 1868 г. среди 3 400 классных чиновников пяти белорусских губерний служащие православного вероисповедания составили 76,5 %. Только в 70-е гг. XIX в. польское дворянство вновь стали принимать на службу. Но в первой половине 80-х гг. XIX в. была проведена чистка местных государственных учреждений от чиновников-поляков. Так, принимая по вступлении в должность местных служащих, виленский генерал-губернатор Каханов заявил: «Я желаю видеть в вас истинно русских людей, русских умом и сердцем... Мне не могут быть товарищами и сослуживцами лица, стыдящиеся русского направления» [3, с. 100–101]. В 1884 г., касаясь службы лиц римско-католического исповедания из бывшей шляхты, а также польских дворян, местных мещан и в целом местных уроженцев в полиции, Виленский генерал-губернатор писал: «Нельзя упускать из виду, что местные уроженцы, выросши в известном обществе и нередко имея с ним одни общие интересы, а равно и родственные связи... несомненно не в состоянии отделять свою служебную деятельность от личных интересов и являться беспристрастными полицейскими служителями, но при этом следует ещё иметь в виду и то, что при свойственном католикам религиозном фанатизме и почти безусловном подчинении римско-католическому духовенству, характер деятельности и образ мыслей которого в здешнем крае далеко не согласен с видами и целями правительства – вряд ли можно рассчитывать на безупречную служебную деятельность лиц из указанной среды». В этом же послании имеется сноска самого генерал-губернатора, где он, подчёркивая значимость сказанного, ссылается на тот факт, что по дошедшим до него сведениям, многие из урядников на судебных разбирательствах с трудом объясняются по-русски, и это доказывает, что они или игнорируют русский язык, или просто плохо его знают, последствием чего должно явиться то, что они постоянно не только в семье, но публично говорят по-польски. Оставление подобных урядников на службе губернатор считал невозможным.

В конце 1893 г. Витебский генерал-губернатор князь Долгоруков циркулярно даёт знать полицмейстерам и уездным исправникам губернии: «До моего сведения дошло, что как служащие по вольному найму в Городских и Уездных Полицейских Управлениях и городских частях, так и письмоводители Становых Приставов и Полицейских надзирателей нередко бывают из лиц польского происхождения и римско-католического исповедания. Имея непосредственное соприкосновение с народом, они отдают полное предпочтение католикам к явному ущербу интересов православных, с которыми, при этом часто обращаются крайне дерзко и непочтительно». И далее: «Предписываю Вашему Высокоблагородию в месячный срок освободить лиц римско-католического исповедания от занятий во вверенном Вам Полицейском Управлении

и у исполнительных полицейских чиновников, заменить их лицами православного исповедания и впредь к занятиям не допускать» [4, с. 60–61].

20 февраля 1894 г. были изданы особые правила о недопущении поляков и русских, женатых на польках, на разные должности, кроме самых низших, на железных и шоссейных дорогах во всей западной части империи и об ограничении числа этих лиц на низших должностях. В войсках офицеры-поляки и русские, женатые на польках, не допускались на службу в некоторых специальных частях, число их в других воинских частях было ограничено процентными нормами. Кроме того, для поляков были закрыты двери военных академий. Подобные ограничения были несправедливы, т.к. многие поляки несли свои обязанности на государственной службе безупречно [5, с. 7].

В целом положение русского чиновника было почти в два раза более обеспечено, чем положение чиновника местного происхождения. Чтобы привлечь в Беларусь русских чиновников, необходимо было предоставить им какие-либо льготы и привилегии. Преимущества чиновникам русского происхождения, служащим в Беларуси, предоставлялись на основании Высочайше утверждённого 21 ноября 1869 г. Положения комитета министров и Высочайше утверждённых 13 июня 1886 г. правил и особых преимуществах гражданской службы в отдалённых местностях, а также в губерниях западных и Царства Польского. Причём в последнем документе круг предоставляемых преимуществ был значительно расширен. В соответствии с этими законами, чиновники русского происхождения, служащие в западных губерниях имели право на 50 процентную прибавку к жалованью. Им также положено было без различия занимаемых должностей выдавать прогоны на проезд на службу в западные губернии несмотря на расстояние, а также подъёмные деньги [11].

С назначением на должность гражданской службы канцелярский служитель или чиновник получал содержание, которое состояло из трёх элементов: 1) жалованье (основной элемент); 2) столовые деньги; 3) квартирные деньги или казённую квартиру. Размер каждого из этих элементов определялся в штатах, установленных для каждого ведомства или учреждения. По некоторым должностям производилось одно только жалованье вместе со столовыми и жалованье вместе с квартирными. Лица, служащие по вольному найму, получали содержание по соглашению с начальством. Количественное отношение трёх главных элементов содержания выяснялось из постановлений, относящихся к тем случаям, когда чиновники получали содержание в одной общей сумме. В этих случаях $\frac{1}{4}$ годового оклада считалась квартирными, если служащий не имел казённого помещения, а из остальных $\frac{3}{4}$ одна половина считалась жалованьем, а другая столовыми деньгами. Из общего же содержания лиц, пользующихся казённым помещением, одна половина причислялась к жалованью, а другая – к столовым деньгам. Выдача жалованья производилась ежемесячно (20-го числа каждого месяца), причём жалованье выдавалось за истёкший месяц, столовые – за месяц вперёд, квартирные – за треть года вперёд. В прибавках к жалованью, следующих через каждые 5 лет (в размере от 20 до 25 %), заключалось одно из главных преимуществ службы в отдалённых и привилегированных регионах империи. В тех случаях, где допускалось соединение двух должностей, должностное лицо получало по обеим должностям только жалованье и столовые деньги. Особые постановления имелись для случаев исправления должности и для отпусков. Начальник, который безосновательно задерживал выплату жалованья и других выплат, подвергался денежному взысканию в пользу обиженного вдвое против суммы или цены, неправильно им задержанной. Руководитель учреждения имел право содержать на службе меньше лиц, чем положено по штату. Сэкономленные таким способом деньги он мог использовать на содержание «наиболее отличающихся и способностями и усердием к службе». Даже советская историография вынуждена бы-

ла признать высокий уровень обеспеченности государственных служащих Российской империи в начале XX в.

В каких же суммах выражалось содержание чиновников и лиц, состоящих на государственной (гражданской, военной, городской) службе в губернском Могилёве? Например, могилёвский губернатор А.С. Дембовецкий, имевший на содержании жену и четырёх детей, в последний год своего пребывания в Могилёве имел: жалованья – 3 430 руб. (285 руб. в месяц), столовых – 3 465 руб., всего – 6 895 руб. Для сравнения: только одних столовых денег в 1899 г. командир полка имел 2 700 руб., батальона – 1 550 руб., батареи – 900 руб., младший штаб-офицер или ротный командир – 360 руб., полковой адъютант – 96 руб.

В 1913 г. годовое содержание Городского головы г. Могилёва составляло 3 600 руб., его заместителя – 2 400 руб., члена Городской управы – 2 000 руб., секретаря Городской управы – 1 200 руб., секретаря Городской думы – 600 руб. В этом же году младший полицейский получал 240 руб., старший – 300 руб., пристав – 750 руб. основного жалованья, 300 руб. квартирных, 100 руб. добавочных, 100 руб. на разъезды и 200 руб. на канцелярские расходы. Помощник пристава получал 500 руб. основного жалованья, 200 руб. квартирных и 25 руб. добавочных. Могилёвский полицмейстер только одних квартирных денег получал 600 руб. и ещё 900 руб. на разъезды.

Каковы же были цены на основные продукты питания и товары повседневного спроса? В 1903 г. в губернском центре 1 пуд сахара обходился покупателям в 5 руб. 35 коп., ветчины – в 5 руб., колбасы – в 8 руб., одна каспийская сельдь стоила 5–10 коп., ведро картофеля – 5 коп. Костюм-тройка стоил 4 руб. 95 коп., серебряные часы – 4–12 руб., 100 папирос фабрики «Меркурий» в красивой упаковке – 30 коп. Знаменитую швейную машину «Зингер» продавали за 25 руб., а «любимец семьи» граммофон стоил 36 руб. Таким образом, даже мелкому служащему были доступны и полноценное питание, и модная одежда, и прочие аксессуары [6, с. 95–98].

К числу выгод и преимуществ государственной службы с полным основанием можно отнести и особую защиту государством своих служащих. Должностное лицо имело право: 1) на закономерное повиновение своим распоряжениям; 2) право на уважение, соответствующее его положению, как представителю власти. Закон предполагал, что должностное лицо может встретить сопротивление в виде насильственных действий или угроз жизни. Такие действия квалифицировались как воспрепятствование должностному лицу исполнять свои обязанности. Виновному грозило лишение всех прав состояния, ссылка на каторжные работы от 4 до 6 лет. Если кто-либо удерживал чиновника от законного исполнения обязанностей угрозами, то такому лицу грозила ссылка до 2 лет. Если какая-то группа лиц без видимого сопротивления просто отказывалась выполнять постановления власти, то в зависимости от степени вины им грозило заключение в смитерильном доме на время до 3 лет или заключение в тюрьме от 6 месяцев до 2 лет.

К немаловажным преимуществам государственной службы относилось получение пенсий. Основанием выплаты пенсий становился тот факт, что ко времени прекращения службы в большинстве случаев должностные лица достигали такого возраста, в котором уже каким-либо иным способом содержать себя и свою семью они уже не могли. По общему правилу срок выслуги для получения пенсии определён был в 35 лет беспорочной службы. Прослуживший не менее 25 лет получал 50 % пенсионного оклада. Исходя из средних показателей поступления на службу после получения специальности в 20 лет, можно сделать вывод, что только к 60 годам должностное лицо могло выслужить пенсию, что, кстати, превышало среднюю продолжительность жизни в стране. Поэтому часто служащим не приходилось самим пользоваться такой пенсией, и её получала семья.

Все должности в государственном аппарате для получения пенсии были разделены на 9 разрядов, и, соответственно, её величина колебалась в начале XX в. От 85 руб. 80 коп. (9 разряд) до 1 143 руб. 60 коп. (1 разряд). В некоторых ведомствах существовали особые эмеритальные кассы, из которых их участникам (после выхода в отставку) или их семьям выплачивались дополнительные пенсии или единовременные пособия [7, с. 122–126].

Теперь рассмотрим, какую ответственность нес чиновник за порученное ему на службе дело. В данной статье хотелось бы остановиться на методах борьбы с одним из наиболее распространённых во все времена преступлением чиновников – взяточничеством. В «Уложении о наказаниях уголовных и исправительных», принятом в 1845 г. одна из глав называлась «О мздоимстве и лихоимстве». В этом уголовном законе взяточничество разделялось на два состава (статьи 372 и 373 в редакции 1885 г.). Мздоимство трактовалось следующим образом: «Если чиновник или иное лицо, состоящее на службе государственной или общественной, по делу или действию, касающемуся до обязанностей его по службе, примет, хотя и без всякого в чём-либо нарушения сих обязанностей, подарок, состоящий в деньгах, вещах или в чём бы то ни было ином, или же, получив оный и без изъявления предварительного на то согласия, не возвратит его немедленно и во всяком случае не позднее как через три дня, то за сие, в случае, если подарок принят или получен уже после исполнения того, за что оный был предназначен, принявший его подвергается: денежному взысканию не свыше двойной цены подарка; когда же оный принят или получен прежде, то, сверх того же денежного взыскания, и отрешению его от должности». Стоит обратить внимание на использование в тексте этой уголовной статьи понятия «подарок». Никаких стоимостных пределов криминальности подарка царский законодатель не предусмотрел. К тому же он развёл по тяжести санкций обстоятельства получения подарка «до» и «после» исполнения им своих служебных обязанностей. Соответственно тяжести данного рода деяния предусмотрены были и санкции. Они носили характер не уголовного, а административного преследования мздоимца.

Лихоимство же имело более тяжкий состав преступления: «Кто для учинения или допущения чего-либо противного обязанностям службы, примет в дар деньги, вещи или что иное, сколько бы, впрочем, сумма денег или цена вещей, им полученных, ни была малозначительна, тот за сие злоупотребление власти или доверенности начальства приговаривается, смотря по обстоятельствам дела: к лишению всех особенных, лично и по состоянию присвоенных прав и преимуществ и к отдаче в исправительные арестантские отделения по третьей или четвёртой степени ст. 31 сего Уложения». (Для справки: третья и четвёртая степени наказания предусматривали, соответственно, от 2,5 до 3-х и от 1,5 до 2,5 лет отбывания в исправительных арестантских отделениях. Причём этот вид лишения свободы по жёсткости режима содержания шёл вслед за каторгой). Ясно, что мздоимство и лихоимство – это два качественно разные вида преступления. Причём главным критерием отличия между мздоимством и лихоимством выступала отнюдь не стоимость взятки, а соответствие действий (или бездействия) чиновника «обязанностям службы». Качественное отличие мздоимства и лихоимства подчёркивалось в царском Уложении и различиями в тяжести наказания. Если мздоимцу грозило по сути лишь административное взыскание (штраф и увольнение со службы), то лихоимец попадал под действие уголовного законодательства с реальными сроками отсидки в исправительных арестантских отделениях [8, с. 21–22].

При принятии на государственную службу учитывались не только возраст и образование, но и происхождение чиновника. Это продолжалось вплоть до 1906 г., когда все сословия уравнили в правах при приёме на государственную службу. Однако необходимо отметить, что ещё в начале 60-х гг. XIX в. наметилась тенденция вытеснения

потомственных дворян чиновниками, которые являлись выходцами из податных сословий. Чиновничество стало превращаться в бессословную социальную группу капиталистического общества.

В 1856 г. устанавливались новые сроки для производства в чины. «При поступлении лиц, которые окончили высшие и средние учебные заведения, на гражданскую службу, они утверждаются в том классном чине, на который дают право их учёная степень, звание или аттестат учреждения, в котором они обучались» [9, с. 218]. Для производства в последующие чины устанавливались единые сроки в независимости от уровня образования и сословной принадлежности. При этом сохранялось два вида повышения по службе: «за выслугу лет» и «за отличную службу». Сроки производства в чин за выслугу лет назначались следующие: три года (XIV кл. – VIII кл.); четыре года (VIII кл. – V кл.). При повышении «за отличную службу» данные сроки сокращались на год [9, с.239].

Титул чиновника зависел от класса и занимаемой должности, а также от его социального происхождения. Чинам I–II классов предоставлялся титул «высокопревосходительство», III и IV – «превосходительство», V – «высокородие», VI–VIII – «высокоблагородие», IX–XIV – «благородие».

Уже в «Уставе о службе гражданской» 1857 г. были введены определённые ограничения для лиц еврейской национальности. Евреи, которые не имели высшего образования, не принимались на государственную службу, однако на практике даже с высшим образованием их практически не было на госслужбе. В пункте о праве поступления на службу говорилось о детях священников православного и греко-униатского вероисповедания, а также о детях евангельских и реформаторских пастырей.

Анкета для поступающих на службу содержала следующие вопросы: национальность и вероисповедание; сословная принадлежность; наличие имени; наличие взысканий и наказаний, связанных с ограничениями в продвижении по службе и т.д. Для поступления на госслужбу требовалось подать прошение на имя императора. На протяжении службы на каждого чиновника по месту работы был заведён особый послужной список. При уходе в отставку служащий получал соответствующую аттестацию. За службу чиновники получали земельные наделы вплоть до 1917 г. Получалось так, что белорусский чиновник принадлежал к служилому сословию, однако по характеру оплаты – к землевладельческой аристократии.

В 1895 г. при Государственном совете была создана комиссия для пересмотра «Устава о службе гражданской». Вместе с вопросами чинопроизводства, продвижения по служебной лестнице, сословном цензе был рассмотрен и вопрос о состоянии образовательной подготовки. Если раньше при поступлении на службу было достаточно окончить поветовое училище, то теперь по решению комиссии был установлен минимальный образовательный ценз в количестве шести классов среднего учебного заведения. Таким образом, служебный рост государственных чиновников был поставлен в зависимость от образовательного уровня.

До 1917 г. просуществовала и система выслуги лет. Каким бы компетентным и старательным ни был чиновник, он не мог занять соответствующую своему уровню должность, не пройдя лестницу чиновничьей иерархии [10, с. 58].

Если в дореформенный период дворянское звание давало право получить любой российский орден, то, как прописано в Своде законов 1876 года издания, это достигалось только получением высших орденов, за исключением ордена св. Владимира IV степени, который давался за 35-летнюю безукоризненную службу (военные чины награждались им за 25-летнюю службу). Однако эта возможность была сильно ограничена. В августе 1887 г. был издан закон, по которому представление к ордену св. Владимира IV степени давало потомственное дворянство только тем ли-

цам, которые прослужили в обер-прокурорских чинах не менее 20 лет, а также имели орден св. Анны, который получали чиновники не ниже IV класса служебной согласно служебной иерархии. С 1900 г. на потомственное дворянство могли рассчитывать лица, уже получившие орден Владимира, но не IV, а III степени, которого могли удостоиться чиновники IV класса – действительные статские советники [2, с. 10].

Заклучение

Таким образом, на протяжении 60–90-х гг. XIX в. царское правительство предпринимало некоторые шаги по реформированию бюрократической системы Беларуси. Эта система существовала в тесной связи с системой государственного управления Российской империи. Отличия касались отношения царского правительства к чиновникам польского происхождения, католического вероисповедания.

Многие высококвалифицированные кадры польского происхождения были заменены на чиновников из центральных губерний Российской империи. Довольно часто они не отличались хорошими моральными и служебными качествами и, понятно, не приносили пользы государственной службе. В этот период резко изменился конфессиональный и национальный состав чиновничьего аппарата Беларуси.

Материал данной статьи может быть использован при исследовании отдельных проблем истории Беларуси в составе Российской империи.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Токць, С.М. Дзяржаўны апарат царызму ў Беларусі ў 30–60-х гг. XIX ст. (структура, функцыі, чыноўніцкі корпус): аўтарэф. ... дыс. канд. гіст. навук: 07.00.02 / С.М. Токць. – Мінск, 1997. – 21с.
2. Роцька, Н.А. Змены ў становішчы чыноўніцтва Беларусі (60–90-я гг. XIX ст.) / Н.А. Роцька // Вестник БДУ. Сер. 3. – 2002. – № 2. – С. 7–11.
3. Самбук, С.М. Политика царизма в Беларуси во второй половине XIX в. / С.М. Самбук. – Минск : Наука и техника, 1980. – 223 с.
4. Свиб, А.Ф. Государственно-правовой статус Белоруссии в составе России в пореформенный период (1861–1900): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А.Ф. Свиб. – БГУ. – Минск, 1995. – 110 с.
5. О положении поляков в Западном крае: Записка членов Гос. Совета А. Мейштовича, К. Скимунта, С. Лопацинского. – Минск, 1915.
6. Сидоренко, Б.И. Жизненный уровень служащих губернского Могилёва в конце XIX – начале XX веков: заработная плата и цены / Б.И. Сидоренко // История, философия, политика, право : Науч. труды преподавателей гуманитар. дисциплин / МГУП; БИП–Институт правоведения; под общ. ред. В.Д. Выборного, А.А. Скикевича. – Вып. 1. – Могилёв, 2011. – С. 95–98.
7. Архипова, Т.Г. История государственной службы в России XVIII–XX вв. : учеб. пособие / Т.Г. Архипова, М.Ф. Румянцева, А.С. Сенин. – М., 1999. – 231 с.
8. Бубнов, Ю.М. Социологические очерки мздоимства / Ю.М. Бубнов. – Минск : Издат. центр БГУ, 2010. – 255 с.
9. Ерошкин, Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России : учебник для студентов вузов / Н.П. Ерошкин. – М : Высшая школа, 1983. – 352 с.
10. Гомон-Голутвина, О. Польза не доказана, а вред возможен / О. Гомон-Голутвина, В. Комаровский // Российская Федерация. – 1999. – № 1. – С. 57–60.
11. Высочайшее повеление об особых преимуществах гражданской службы в отдалённых местностях империи, а также губерниях западных и Царства Польского. – Варшава : Типография Варшавского учебного округа, 1886.

Kuzmin A. General Characteristic of Position of Officials of Belarus in the Second Half of the XIX-th – the beginning of the XX-th Centuries

The object of study is the internal policy of Russian government. The subject is the policy in the system of local control and court, officials assigning for the basic positions in Belarusian provinces at the second half of the XIX-th century – the beginning of the XX-th centuries. The purpose of the study is to determine the basic principles of policy of Russian government in reforming state institutes and acquisition by their personnel in Belarusian provinces in this period. The author comes to the conclusion that the system of local government on the Belarusian lands possessed a number of differences as compared with central provinces of the empire. After the uprising of 1863 the tsarist government began to use representatives of provinces of the empire as office – holders whose main obligation was working with local population.

Рукапіс паступіў у рэдкалегію 18.02.2012

Репозиторий БРГАУ