Кадровая политика Екатерины Великой

Амплеева Татьяна Юрьевна
доктор юридических наук, кандидат исторических наук, доцент, профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин, Российская таможенная академия, tampley@mail.ru

В статье предпринята попытка системного анализа кадровой политики Екатерины Великой в свете Губернской реформы 1775 года, а также ее воздействия на управление государством и последующее формирование новогочиновничего аппарата. Проведена оценка принципов и эффективности кадровой политики в условиях ужесточения централизации властии и управления страной.
Ключевые слова: Уложенная Комиссия 1767 года, Губернская реформа 1775 года, «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» 1775 года, Городовое положение 1785 года.

Губернская реформа 1775 года стала ядром всех административных преобразований второй половины XVIII столетия, в ходе которых окончательно определились основные принципы организации административно-территориального деления страны и структура органов управления на местах. Изучение истории местных органов управления как неотъемлемой части общей системы государственного управления в настоящее время заметно активизировалось. Оценить результаты губернской реформы Екатерины II не возможно без изучения формирования кадрового состава системы местных органов власти. Анализ текста «Учреждений для управления губерний Всероссийской империи» 1775 года, а также, Жалованная грамота дворянству 1785 г.и Городовое положение 1785 г. дают возможность выявить базовые составляющие кадровой политики Екатерины и определить место и роль чиновничьей бюрократии в системе формирующегося местного управления. Н.И. Павленко в процессе изучения Губернской реформы выделил два ее аспекта: «технический» – формирование местной администрации, и социальный – укрепление в ходе губернской реформы положения местного дворянства.

Оценить эффективность «технического» компонента реформы не возможно без учета кадровой политики Екатерины II. Работа над текстом «Учреждений» началась после окончания суда над Пугачевым и заняла пять месяцев. О напряженной работе императрици и ее сподвижников свидетельствует тот факт, что некоторые главы этого законодательного акта имели до 11 редакций. Л.Ф. Писарькова вполне обоснованно определила, что курс на реформу местного управления был взят императрицей еще в 1764 году. Той же точки зрения придерживался Ю.В. Готье. Во водной части Наставлений губернаторам 1764 г. Екатерина II четко обозначила проблему «неустройства» губерний и заявила о своем намерении со временем исправить их управление. Особое внимание императрица обратила на должность губернатора. В лице правителя губернии она хотела видеть не «безропотного представителя центральной власти», но «поверенную особу», хозяина и «истинного опекуна» губернии.

Значительный вклад в дело подготовки реформы местного управления внесла Уложенная комиссия 1767 г. Наказы депутатов Комиссии прекрасно знавших положение дел в местном управлении, предлагали конкретные меры по его реформированию: участие выборных сословных представителей в административных и судебных учреждениях; доступность власти для населения за счет более дробного территориального деления и увеличения количества местных учреждений; обязанность местной администрации заботиться о благосостоянии населения и местных интересах. В поданой императрице записке четырех действующих губернаторов содержалось предложение дать правителям губерний больше самостоятельности в принятии управленческих решений. Например, самостоятельно планировать свои поездки по вверенной им территории, без вмешательства верховной власти назначать на должности низших чиновников, а также, награждать служащих классными чинами до должности секретаря.

Во время работы Уложенной комиссии 1767 г. Екатериной II была создана специальная комиссия «О порядке государства в силе общего права», которой была поручена разработка проекта будущей реформы. Эта комиссия составила проект нового административно-территориального деления государства. В его основу был положен принцип «равномерного распределения населения во

всех административных образованиях». Работа Уложенной комиссии не только обнажила слабые места в системе государственного управления, но и дала возможность наметить план необходимых преобразований.

«Учреждения» стали, по мнению В.А. Григорьева, первым опытом практического применения того материала, «который дало, с одной стороны русское общество в лице депутатов Комиссии 1767 г. в виде отдельных проектов, а с другой политическая литература эпохи». Этот законодательный акт был утвержден Манифестом 7 ноября 1775 г, и через день объявлен в Сенате одновременно с запиской о порядке его применения. Цели и задачи реформы были определены во Введении к закону. Тезис о необходимости реформ подкреплялся заявлением о том, что имеющиеся недостатками в сфере местного управления, вызваны «обширностью губерний, малочисленностью органов власти на местах, соединением разнородных функций в одном учреждении и смешение суда с администрацией». Заканчивалось «Введение» выражением надежды, что «всяк благоразумный человек и всяк ревностный сын отечества» поддержит благие намерения правительства».

В законе представлена стройная и подробная система органов управления и суда, определена их компетенция и порядок назначения на должности чиновников местной администрации. Следует подчеркнуть, что первые три главы «Учреждений» имеют общий характер. Глава I определяет примерный штат губернии, устанавливает принципы административно-территориального деления и структуру местных органов власти в губернии и уездах. Размеры губернии и уезда устанавливались, исходя из количества податного населения. В губернии – от 300 до 400 тысяч душ, а в уезде – от 20 до 30 тысяч. Отметим, что город в «Учреждениях», как самостоятельная административная единица выделен не был, хотя его управление в тексте закона отделено от уездного. Далее в этой главе перечисляется все учреждения губернского, уездного и городского уровней, но без определения их компетенции. Глава II распределяет все должности чиновников местного управления по классам в соответствии с Табелью о рангах, тем самым устанавливая правовой режим каждой штатной должности. Эти должности не могут быть выше 4-го класса, а нижний предел доходит до 14-го класса. Должность губернатора или «правителя губернии» соответствует 4 классу. Поручик правителя или вице-губернатор, председатели палат уголовного и гражданского суда также получают высокий чин – считаются в 5-м классе. Основная масса чиновников, как губернского, так и уездного уровня распределялась между 6-м и 14-м классами. При этом, крестьянские заседатели всех уровней «не считались ни против какого класса».

Порядок определения в должности лучше всего рассмотреть на примере формирования местных органов власти на губернском уровне. В законе вместе с назначением чиновников применялся и принцип выборности. Ключевую роль в управлении губерний отводилась губернскому правлению, где кроме генерал-губернатора, присутствуют: губернатор с двумя губернскими советниками, вице-губернатор, губернский прокурор и двое стряпчих (казенных и уголовных дел), а также, губернский землемер и архитектор. Компетенция губернского правления достаточно широка. Его основные функции: «управлять в силу законов именем императорского величества всей губернией; объявлять законы, указы, повеления и приказания императорского величества и выходящие из Сената и прочих государственных мест на то власть имеющих». Помимо этого, Правление должно обеспечивать исполнение законов и прекращать всякие беспорядки и беззакония в губернии, рассматривать жалобы о проволочках в судебных учреждениях и «принуждало» их к выполнению предписанных им обязанностей. Губернское правление, по тексту закона, учреждение коллегиальное, но в действительности, оно было устроено на началах чисто бюрократических. Ст. 103 устанавливает, что советники «рассуждением своим уважают дело и потому исполняют положения губернаторские», даже если губернаторские приказания не соответствуют пользе общей». Этим предписанием коллегиальное начало устранялось полностью, и членам правления оставалось безропотное исполнение начальственных предписаний. Таким образом, правовое положение должностного лица, прямо определяется его статусом в системе юридисеских связей.

Ряд высших должностей замещался по назначению центральных органов власти, вплоть до самой императрицы, а также высшими чиновниками местной администрации. Так, генерал-губернатор, губернатор и вице -губернатор назначались лично Екатериной II. В наместническое правление советники и асессоры назначались Сенатом. Таким же образом назначались: директор экономии, губернский казначей, прокуроры и губернские стряпчие . Не значительно отличалось назначение на должности в судебные учреждения губернского уровня. Выборными были должности: судьи совестного суда и заседателей верхнего земского суда. Заседатели губернского магистрата и заседатели совестного суда должны были избираться губернским городом из купцов и мещан этого города «через всякие три года», и представляются наместнику или губернатору, и «буде за ними нет явного порока», то губернатор дозволяет им заседание. Заседатели верхней и нижней расправ, также как заседатели нижнего земского и совестного судов выбираются селениями.

На уездном уровне **р**асправный судья и уездные стряпчие назначаются наместническим правлением. Уездный казначей назначается государственным казначеем по представлению казенной палаты. Губернский и уездный землемеры получали назначение от Сенатской межевой экспедиции. Особый порядок определения в должность действовал в отношении докторов и лекарей. В соответствие со ст. 70 они принимаются на службу наместником по контракту, «но не иначе, как с достаточными свидетельствами, откуда надлежит и об их искусстве, науке и добром поведении». Подлекарей и учеников доктора сами представляют правителю губернии. На уездном уровне управление вверялось нижнему земскому суду. Это был административно-полицейский орган, в компетенцию которого входио «сохранение благочиния, добронравия и порядка». Кроме того. на него возлагалось исполнение решений вышестоящих органов и обеспечение исполнения законов.

Отметим, что земский исправник. стоящий во главе этого учреждения, избирался местным дворянством. В состав нижнего земского суда помимо земского исправника входили 2 заседателя, избираемые уездными дворянами и 2 выборных сельских заседателя. Должностные обязанности капитана - исправника определины в «Учреждениях» очень широко. Однако его основной задачей было обеспечение правопорядка в уезде. **Общая компетенция земского исправника наглядно свидетельствует о той важной роли, которая отводилась этой должности императрицей.** Из числа городской администрации следует упомянуть городничего, назначаемого Сенатом. Его функции аналогичны функциям земского исправника.

Из 75 штатных чиновников Сенат по представлению губернского правления назначает 1/3 штатного расписания. Столько же чиновников выбирают дворяне. Отметим, что в тексте ст.50 «Учреждений» должность предводителя уездного дворянства названа в общем ряду чиновников губернского уровня. Преобладающее количество выборных дворянских должностей было в уезде. Уездные дворяне выбирали почти половину всех чиновников. Остальные вакансии замещались местной администрацией в

большинстве случаев из тех же уездных дворян. Таким образом, в «Учреждениях» были полностью реализованы дворянские наказы Уложенной комиссии 1767 г. Следует подчеркнуть, что выборы производились на срок, многие назначаемые должности также были срочными.

Особое внимание в законе уделено должности генерал-губернатора или наместника, олицетворяющего государственную власть в губернии. Этой должности была посвящена IV Глава «Учреждений». В руках Генерал-губернатора было сосредоточено как гражданское, так и военное управление. Большая часть статей, определяющих его должность, показывает, что ему вверяются обязанности государственного надзора над местной администрацией, и дано право принимать особые меры для исправления всех возможных злоупотреблений местных чиновников. Последовательно проводя принцип отделения судебной власти от административной, императрица в тексте закона подчеркнула, что «государев наместник не есть судья, но оберегатель императорского величества, ходатай за пользу общую и государеву, заступник утесненных и побудитель безгласных дел».

Однако, в нескольких статьях закон закрепляет за генерал-губернатором право участвовать в судопроизводстве. Так, он должен принуждать судебные власти своего наместничества к скорейшему решению дел, а также, может приостанавливать исполнение судебных решений, если посчитает эти решения несправедливыми. Кроме того, исполнение приговоров, связанных с лишением жизни и чести, может производиться только с санкции наместника. Есть основания полагать, что, устанавливая сложную и громоздкую систему сословных судов, императрица все же сомневалась в их будущей компетенции. Таким образом, декларируемый в тексте закона принцип разделения судебной и административной власти не работал на уровне генерал-губернатора.

В процессе реализации Губернской реформы 1775 г. была создала широкая сеть новых правоотношений как в системе местных органов управления и суда, так и в процессе формированияих кадрового состава. В тексте «Учреждений» достаточно полно и четко обозначен порядок правового регулирования назначения на должности чиновников местной администрации и судебных органов. Если рассматривать этот порядок как динамическую категорию, то можно выявить как его структурные элементы, так и стадии реализации. К структурным элементам следует отнести: принципы организации и структуру местных учреждений; должностные обязанности чиновников местных учреждений и их полномочия; правовой статус должностного лица, в соответствии с Табелью о рангах. Анализ текста «Учреждений» позволяет выделить три стадии реализации: подбор кадров в соответствии с должностными обязанностями, назначение на должность и контроль их деятельности.

Порядок правового регулирования назначения на должности чиновников местной администрации формировался в рамках общей концепции местного управления Российской империи. Среди наиболее сложных проблем, возникающих в процессе становления органов местного управления, следует выделить проблемы, связанные с механизмом его правового регулирования. В отечественной историографии сложилось общее мнение о том, что качественный состав местного чиновничества оставлял желать много лучшего. Однако не все российские ученые соглашались с негативной оценкой екатерининской кадовой политики. По мнению В.С. Иконникова, «губернские учреждения Екатернины оказались одной из наиболее удачных и наиболее прочных русских реформ». Достаточно позитивно оценивают социальную составляющую реформы современные историки. Е.В. Анисимов считает влияние дворянской корпорации на коронную администрацию «давно ожидаемым политическим решением», которое было реализовано. «как естественный этап создания новой местной системы управления». А.Б. Каменский отмечает, что «удовлетворялись интересы местных политических элит, которые интегрировались во властные структуры и проникались чувством сопричастности к процессу управления». Недостатки местного управления резче всего проявились в сфере управления финансами, поэтому пришлось принимать экстренные меры, чтобы его упорядочить. В обеих столицах в 1780 г. были учреждены сначала особые казначейства для остаточных сумм, а затем казначейств штатных или государственных. Указом от 24 октября 1780 г. были учреждены штатные Казначейства в ведении которых находились штатные расходы, за исключением расходов на армию и флот, а также расходов кабинета императрицы. Следовательно, под штатными расходами следует понимать все легальные расходы. 24 марта 1781 г. было издано «Наставление для производства дел в казенных палатах». Кроме того, за период с 1775 г по 1782 г. был издан ряд других законодательных актов, относящихся к финансовому управлению. Они стали дополнением и развитием IX, XI, XII и XIII глав Учреждений 1775 г.

Так, спустя три месяца после издания Учреждений для управления губерний Всероссийской империи» 1775 года, когда работа по образованию местного управления только начиналась, было велено, не дожидаясь повсеместного введения «Учреждений» в действие назначить во всех губерниях, провинциях и городах губернского и уездных казначеев. Отметим, что согласно «Учреждениям» казначеи подчинялись казенным палатам. Однако палат в большинстве губерний еще не было, казначеев пришлось подчинить губернским канцеляриям. Точно также обязанности губернаторов по отношению к казначействам в провинциях были возложены временно на воевод. 27 сентября 1784 г. была начата работа по составлению общего положения о делопроизводстве. Этим указом предписывалось генерал-губернаторам доставить сведения обо всех распоряжениях, какие ими сделаны по делопроизводству местных учреждений, и представить свои соображения по этому поводу, вместе с заключениями прокуроров. Кроме того указом от 24 августа 1783 г. наместникам предписывалось доставлять императрице ведомости о состоянии губерний два раза в месяц и о составлении общего положения о делопроизводстве. Помимо этого, 13 сентября 1784 г. было разослано циркулярное предложение генерал-прокурора всем губернским прокурорам в месячный срок сведения о порядке делопроизводства в местных учреждениях с замечаниями и соображениями губернских правлений.

Анализ текста «Учреждений» поволяет выявить основные тенденции становления правового регулирования кадрового обеспечения органов местного управления и суда, а также, формирования организационной модели местного управления. В тексте закона была установлена иерархия местных учреждений и должностей, а значит, запущен процесс формирования профессионального кадрового состава исполнительных, представительных и судебных органов местного управления. Эти процессы ускорились за счет выработки общих правил делопроизводства в местных уреждениях. Высшая власть стремилась собрать точные сведения о правилах и формах, которые применяются в наместничествах, выявить, что и где нужноо реформировать.

Местные учреждения выполнили свою задачу. До нашего времени сохранился ряд доношений губернских прокуроров с предложением описания порядка делопроизводства. То же самое сделали наместники. Самое подробное донесение сделал Архангельский и Олонецкий

генерал-губернатор Тутолмин. Это был кодекс из 322 статей с приложением различных книг, ведомостей и журналов. Однако в Сенате дело затормозилось, и общих правил делопроизводства в правление Екатерины II выработано не было.

Одновременно формируется кадровая идеология, как совокупность идей и подходов, которые в концептуальном виде отражают кадровую политику Российской империи. Следует подчеркнуть, что порядок правового регулирования назначения на должности чиновников местных учреждений впервые представленный в тексе «Учреждений для управления губерний Всероссийской империи» 1775 г., в дальнейшем будет применяться и в отношении других должностнцх лиц. Примером этого может служить «Устав благочиния или полицейский» 1782 г.

Очевидно, что кадровая политика Екатерины II, несмотря на отдельные проблемы в ее реализации, оказалась эффективной. Определение территорий будущих наместничеств; создание и наполнение управленческими кадрами новых губернских и уездных учреждений императрица доверила узкому кругу приближенных к ней лиц, в административных способностях которых она не сомневалась. И, как оказалось, не прогадала. В ходе разработки и реализации Губернской реформы достаточно четко проявилось намерение императрицы контролировать все социальные и политические процессы из центра. Однако чрезмерная центализация привела к явному снижению активности населения, ждущего от органов власти и управления разрешения всех своих проблем. Таким образом, патернализм стал базовым принципом государственного управления на несколько столетий.

Литература

1. Павленко Н.И. Екатернина Екатерина Великая. М., 2007. С. 42.
2. Павлова – Сильванская М.П. «Учреждения о губерниях» 1775 г.и его классовая сущность... С. 439.
3. Писарькова Л.Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века: Эволюция бюрократической системы. – М, 2007. С. 390, 391, 396
4. Григорьев В. Реформы местного управления при Екатерине II. СПб., 1910. С. 120 -184, 197.
5. Готье Ю.В. История областного управления в России от Петра I до Екатернины II. Т.II. М.:Л. – 1941.С.185-190, 280.
6. Законодательство Екатерины II. В двух томах.Т.1. – М.: Юрид. лит.,2000. С.338.
7. Готье Ю.В. Отзывы губернаторов 60-х годов XVIII в. об областном управлении // Сб. статей в честь М.К.Любавского. Пг., 1917. С. 19-31.
8. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. (далее – ПСЗ-1) Т.XX. № 14392. Введение – СПб., 1830. Ст. 1,17, 58, 95, 70, 81, 82, 86, №№ 15075, 15141, 14435, 16074.
9. Омельченко О.А. Законная монархия Екатерины II: Просвещенный абсолютизм в России. М., 1993, С.277.
10. Иконников В.С. Значение царствования Екатерины II. Киев, 1890. С.34.
11. Анисимов Е.В. Реформы Екатерины II // Власть и реформы: От самодержавия к советской России. СПб., 1995. с.175.
12. Каменский А.Б. Административное управление в России в XVIII в.// Административные реформы: история и современность. М., 2006. С.105.

Personnel policy of Catherine the great

Ampleeva TюYu.
Russian Customs Academy

The article attempts a systematic analisis of Caterine`s persjnnel policy in the light of the Provincial reform of 1775, as well as its impact on government and the subsequent formation of a new bureaucratic apparatus. The principles and effectiveness of the tightening centralization of power and governance of the country.

Keywords: local government system, the Ulozhennaya Komissiya (Legislative Commission) of 1767, the Governorate Reform of 1775, "The Constitution for the Administration of Governorates", the personnel of local government.

References

1. Pavlenko N.I. Ekaterina Catherine the Great. Moscow, 2007. Page 42.
2. Pavlova-Silvanskaya M.P. "Institutions on the Provinces" of 1775 and its class essence... Page 439.
3. Pisarkova L.F. Public Administration of Russia from the End of the 17th to the End of the 18th Century: Evolution of the Bureaucratic System. Moscow, 2007. Pages 390, 391, 396
4. Grigoriev V. Local Government Reforms under Catherine II. St. Petersburg, 1910. Pages 120-184, 197.
5. Gautier Yu.V. History of Regional Administration in Russia from Peter I to Catherine II. Vol. II. Moscow: L. – 1941. pp. 185-190, 280.
6. Legislation of Catherine II. In two volumes. V. 1. – M.: Legal Literature, 2000. p. 338.
7. Gautier Yu. V. Reviews of governors of the 1760s on regional governance // Collection of articles in honor of M. K. Lyubavsky. Petrograd, 1917. pp. 19-31.
8. Complete Collection of Laws of the Russian Empire. Coll. 1. (hereinafter – PSZ-1) Vol. XX. No. 14392. Introduction – St. Petersburg, 1830. Art. 1,17, 58, 95, 70, 81, 82, 86, Nos. 15075, 15141, 14435, 16074.
9. Omelchenko O.A. The Legitimate Monarchy of Catherine II: Enlightened Absolutism in Russia. Moscow, 1993, p. 277.
10. Ikonnikov V.S. The Significance of the Reign of Catherine II. Kyiv, 1890. p. 34.
11. Anisimov E.V. Reforms of Catherine II // Power and Reforms: From Autocracy to Soviet Russia. St. Petersburg, 1995. p. 175.
12. Kamensky A.B. Administrative Management in Russia in the 18th Century // Administrative Reforms: History and Modernity. M., 2006. P.105.