

УДК 908(09)(571.5)

## Социальные ограничения доступа в органы государственной власти в XIX — первой трети XX вв. (на материалах Приенисейского края)

Т.Г. Карчаева

Гуманитарный институт Сибирского федерального университета, пр. Свободный 82а,  
Красноярск, Россия  
tatyana-verkhoturova@yandex.ru

Статья поступила 18.04.2016, принята 28.05.2016

*На материалах Приенисейского региона показана эволюция социальных ограничений в процессе формирования регионального управленческого аппарата в дореволюционный период и первые годы Советской власти. Выявлены отличия кадровой политики в центре и на окраинах имперской России, в частности в Енисейской губернии. Сделан вывод о более широком доступе к государственной службе представителей различных сословий на окраинных территориях государства.*

**Ключевые слова:** государственные служащие; партийные кадры; Енисейская губерния; Приенисейский регион; Сибирь.

## Social constraints for the access to the public authorities from XIX until the first third of XX century: Enisey province

T.G. Karchaeva

Siberian Federal University, Humanitarian Institute; 82 A Prospect Svobodny, Krasnoyarsk, Russia  
tatyana-verkhoturova@yandex.ru

Received 18.04.2016, accepted 28.05.2016

*This article studies the evolution of the state formation of the regional administrative apparatus from XIX until the first third of XX century. The object of study is the officials of Enisey province. The differences of the social staff are detected in this scientific research. The conclusion is done that representatives from different class had a wide access to the state service in case it happened on the far distant territories of Russia.*

**Key words:** state employees; political party; Enisey province; Eenisey region; Siberia.

За столетия Российское государство приобрело ряд устойчивых признаков, благополучно переживших имперский, советский период и сохранивших свое значение по сей день. Так, для широкой общественности популярно мнение об отчужденности чиновников от народа, их более привилегированном положении по сравнению с основной массой населения, функции управления которыми они осуществляют. Разумеется, данная точка зрения является спорной, так как личностный фактор в данном вопросе игра-

ет не последнюю роль. Однако в исторической науке доказано, что формирование управленческих кадров как в центре, так и на местах всегда было строго регламентировано, доступ в государственные органы власти всех уровней — ограничен, представители правящей элиты — наделены рядом привилегий. Несмотря на противоречивость названных факторов с позиции общественной справедливости, можно с уверенностью утверждать, что именно их закрепление на законодательном уровне обеспечивало цен

трализацию управления и стабильность всех уровней власти.

Утверждение новой российской государственности в конце XX в. диктует необходимость обращения к богатому историческому опыту как дореволюционной, так и Советской России. Бесспорно, что его изучение невозможно без обращения к местному (региональному) уровню власти, так как именно на местах и осуществляется реализация политически важных решений. Сибирь, включенная в ряд территорий, объединенных под общим термином «окраины», всегда имела, да и сейчас имеет, особое положение, что и объясняет возросший интерес исследователей к истории государственного управления в этом регионе.

При общей недостаточной изученности провинциальной администрации Сибири важное значение в исследовании данного вопроса имеют научные труды Л.В. Дамешека, И.Л. Дамешека, С.В. Кодана, Н.П. Матхановой, А.В. Ремнева, где затрагиваются важные вопросы управления Сибирью в дореволюционный период развития [1–6]. Особенно следует отметить работы автора данной статьи, Т.Г. Карчаевой, предметом которых является Енисейская губернская администрация, и краеведа Л.П. Бердникова, рассказывающего в доступной повествовательной форме об отдельных представителях местной власти в регионе [7–9].

В последние годы заметно вырос интерес к номенклатуре Советской России. В разных регионах появились научные труды о становлении и функционировании партийного и советского аппарата как в регионах, так и в стране в целом. При общей недостаточной изученности советских управленческих кадров Сибири и, в частности, Приенисейского региона их исследованию посвящены работы М.Д. Северьянова, А.Г. Грязнухина, Л.П. Бердникова, А.В. Сорокун и др., внесших большой вклад в исследование отдельных вопросов управления регионом в постреволюционный период [10–13]. Тем не менее, попыток исследования механизма формирования управленческих кадров в регионе до сих пор не предпринималось.

*Цель статьи* — сравнение социальных ограничений доступа в органы государствен-

ной власти на примере Приенисейского края в XIX — первой трети XX вв.

Хронологические рамки исследования охватывают дореволюционный период существования Енисейской губернии и первое десятилетие Советской власти в Приенисейском регионе, что позволит рассмотреть поставленный вопрос в динамике.

Источниковой базой работы являются законодательные акты периода Российской империи и первых лет советского государства, материалы Государственного архива Красноярского края, партийные переписи и опубликованные статистические данные.

Методологические ориентиры исследования базируются на признании управленческих кадров социальной группой со своими внутренними организацией и идентификацией, доступ в которую рассмотрен как процесс формирования (рекрутирования) правящей региональной элиты, на которой лежала ответственность за реализацию политически важных решений центральной власти, что и определяло ее особое положение в обществе.

В дореволюционной России жесткая вертикальная иерархия и строгая социальная регламентация требовали наличия значительного административного аппарата, способного осуществлять исполнительные и контрольные функции. Чиновничество являлось важным элементом монархической авторитарной системы и имело, в соответствии с классным чином, четкую организационную структуру и иерархию, закрепленные Табелью о рангах еще Петром Великим.

Один из главных организационных принципов государственной службы в центре и провинции заключался в том, что чиновник должен был пройти службу снизу вверх целиком, начиная с нижнего классного чина. Сама практика службы была школой профессиональной подготовки чиновничества.

В Генеральном регламенте 1720 г. содержалось только одно ограничение, препятствующее поступлению на государственную службу: запрещалось принимать «ошельмованных» (подвергнутых публичному наказанию за тяжкие преступления).

На основе анализа широкого круга законодательных актов Российской империи

было установлено, что до конца XIX в. происходило усиление ограничения доступа по сословно-социальным признакам (за исключением евреев, никаких национальных ограничений не содержалось), и только к началу XX в. они потеряли свое значение.

Положение о канцелярских служителях гражданского ведомства от 14 октября 1827 г. запрещало принимать на гражданскую службу не достигших 16-летнего возраста (определение к ведомству допускалось с 14 лет), мещан и вообще лиц, приписанных к податным состояниям, вольноотпущенных, купцов 2-й и 3-й гильдий, иностранцев, оставших в нижних чинах военных, церковнослужителей (кроме священников, дьяконов, пасторов) [14].

Устав о службе по определению от правительства (1832 г.) ограничивал поступление на службу тремя условиями — сословным происхождением, возрастом, уровнем образования и дополнительно лишал права поступать на гражданскую службу в европейской части России личных почетных граждан и их детей, сыновей, не служивших обер-офицерских детей [15].

Сословные ограничения, при наличии среднего профессионального, высшего образования, ученой степени, были сняты с 1889 г. — по департаменту железнодорожных дел, с 1894 г. — по ведомству министерства финансов, с 1904 г. — в отделе торговых портов министерства торговли и промышленности, главном управлении по делам местного хозяйства министерства внутренних дел, а также по министерству путей сообщения (для должностей V-VI классов включительно требовался опыт службы в ведомствах) [16; 17].

В общероссийском масштабе только в конце 1906 г. был издан закон, по которому производство в первый классный чин производилось независимо от сословной принадлежности и определялось уровнем полученного образования. Так, канцелярские служители, имевшие среднее образование, относились к первому разряду, не имевшие указанного образования — ко второму. Вместо сословного принципа устанавливался принцип образовательный [18].

Особенность комплектования административных кадров Енисейской губернии до

1917 г. заключалась в том, что в пределах Восточной Сибири фактически отсутствовало дворянское сословие, которое составляло основу аппарата государственных служащих Центральной России. Сословный состав сибирской интеллигенции был представлен, в основном, купечеством и разночинцами, и право к поступлению на государственную службу в Енисейской губернии имели все сословия, независимо от уровня знаний (без аттестата об образовании претенденты просто проходили испытание на умение читать, писать и считать).

К концу XIX в. по ходатайству Николая II, побывавшего в Сибири в 1891 г. в качестве наследника престола, было разрешено поступать на гражданскую службу в качестве канцеляристов некоторым ссыльным из дворян и другим лицам, в прежнем звании не подлежащим телесному наказанию [19]. До этого, по указу от 22 июля 1837 г., им это разрешалось только с согласия сибирского главного начальства, при хорошем поведении и нахождении в Сибири не менее 10 лет. Более того, получить первый классный чин они могли только через 12 лет службы [20].

В диссертационном исследовании автора данной статьи, основанном на широком источниковом материале, доказано, что среди высших чиновников Енисейской губернской администрации (должности IV-V класса) представители дворянского сословия составляли большинство: губернаторы — 94,1 %; их заместители — 71,4 %; председатели казенной палаты и губернского суда — 61,5 и 72,7 % соответственно; управляющие контрольной палаты, акцизного управления, тюремные инспекторы и главы других присутственных мест — 50 %.

Сословно-социальный состав среднего и низшего звена служащих Енисейской губернской администрации (должности VI-VIII и IX-XIV классов соответственно) был более демократичен. Штаб-офицерские должности советников губернатора, начальников отделений, чиновников особых поручений, губернского прокурора и стряпчих, архитектора, тюремного инспектора, казначея, контролера, землемера и др. до третьей четверти XIX в. занимали, главным образом, дети дворян, обер-офицеров и духовенства (1823 г. — соответственно 31,5; 15,8 и 21 %;

1865 г. — 40; 32 и 20 %). До конца XIX в. данное явление было характерно и для обер-офицерских должностей, но только в другом соотношении: 1823 г. — 15,4; 23,1; 19,2 %; 1893 г. — 26,8; 37,5; 23,2 %).

К концу XIX в. лидирующие позиции среди штаб-офицеров занимали дети чиновников (1882 г. — 68,5 %; 1915 г. — 66,7 %), а среди обер-офицеров на первом месте были мещане (1905 г. — 37,9 %; 1915 г. — 39,1 %).

Для сравнения: в центральных российских губерниях дворянство было вытеснено из сферы управления уже во второй половине XIX в. В 1850–1860 гг. около 3/5 всех табельных губернских должностей в московской администрации и более 2/3 — в калужской занимали выходцы из непривилегированных сословий [21].

После событий 1917 г. в новом советском государстве произошли коренные преобразования в системе государственного управления как на высшем, так и на местном уровне власти. Прежде всего они были связаны с ликвидацией прежней политической элиты и формированием нового кадрового аппарата, стержнем которого стали выдвиженцы от коммунистической партии большевиков. Именно партия определяла стратегию развития советского государства, а на местных властях лежала ответственность за ее реализацию. В связи с этим вопрос доступа в органы государственной власти играл чрезвычайно важную роль.

В первые месяцы, и даже недели после государственного переворота 1917 г. сложилась система привилегий, присущая образу жизни советской элиты и нарушавшая принципы эгалитаризма в рамках идеологии большевиков. Так, партийные и государственные чиновники в центре и на местах изначально вошли в состав наиболее привилегированных социальных групп. Если специалисты, занятые на государственных предприятиях, получали основное вознаграждение в форме высокой зарплаты, то партийные и государственные чиновники, связанные более жесткими пределами зарплаты, в периоды острого дефицита продовольствия и товаров были включены в категории тех работников, которые пользовались преимущественным снабжением [22].

Все это объясняет стремление «наиболее активных» представителей народных масс попасть в органы государственной власти, что открывало широкий доступ к материальным благам.

Согласно статистическим сведениям по обследованию питания городского населения, в ноябре 1920 г. среднедушевое потребление в рабочей семье Красноярска составляло: 1,308 фунта хлебных продуктов; 0,161 — мяса и рыбы; 1 665 ккал в день; в семье служащих — 1,100 фунта хлеба; 0,199 — мяса и рыбы; 1 943 ккал в день, что говорит о более высоком качестве жизни семей партийных и государственных работников [23].

«В первой половине 1920-х гг. основной контингент местных партийных организаций стали составлять рабочие, крестьяне и служащие, пришедшие в партию в годы гражданской войны. Именно они претендовали на “должности”, вне зависимости от того, насколько сами могли соответствовать тем или иным постам. Под личиной “пролетария” или “бедняка” к власти рванули и маргиналы, и авантюристы, поднятые волной социальных потрясений. Многие заполняли приемные партийных комитетов, выпрашивая очередную синекуру, засыпали партийные организации просьбами о продвижении, болезненно переживали “отлучение” от партии в ходе очередной “чистки”. Так рождалось “выдвиженчество” — знамение 1920-х гг.» [24].

После пленума ЦК партии в октябре 1924 г. положение в городских и районных партийных организациях стало изменяться. Примером могут служить статистические сведения, приведенные в монографии сибирского историка М.Д. Северьянова «Присаянье на перепутье эпох: люди, события, факты»: «В партию стала вступать беднота. Уже к марту 1925 г. поступило более 50 заявлений о приеме. Для второй половины 20-х гг. XX в. характерно заявление С. Стома, поступившее в Агинскую ячейку ВКП(б): “Прошу принять в ряды Вашей ячейки, так как я, узнав, что только Коммунистическая партия стоит на страже и защите завоеваний трудящихся масс, желаю принять горячее участие в работе. Моя старшая дочь — член партии. Моя младшая дочь — пионерка (...)”. На 1 января 1925 г. в районной пар



тийной организации было уже 33 члена и 30 кандидатов в члены партии; на момент всесоюзной партийной чистки 25 июня 1929 г. — 65 и 77, уменьшившись в ходе чистки на 18 человек; на 20 февраля 1932 г. — 102 и 106 человек соответственно. Для многих вступление в партию сопровождалось сменой работы. Так, среди 76 человек, служащих по роду занятий и членов партии одновременно (41,9 %), служащими по социальному положению, т. е. до вступления в партию, было всего 12 человек (6,6 %)» [25]. Таким образом, 64 чел. поступили на государственные и партийные должности, будучи до этого рабочими-батраками, бедняками, середняками, колхозниками, крестьянами и т. п.

Подтверждением этому являются статистические сведения «О количественном и качественном составе актива Красноярского горсовета и выдвиженцев за 1927/28 и 1928/29 год». Из 262 членов актива горсовета по социальному положению 166 чел. были рабочими, 42 — домохозяйками (домохозяйками), 54 — прочими; среди выдвиженцев — 15 чел. были рабочими от станка, 2 — домохозяйками (домохозяйками), 7 — прочими. Горсовет посредством разного рода поручений выявлял работоспособность отдельных активистов на предмет их использования в дальнейшей работе и назначения на должности в исполнительный комитет [26].

Следовательно, доступ на государственные должности имели малограмотные и не имевшие профессиональной подготовки слои населения. Часть интеллигенции, которая могла бы более профессионально исполнять функции государственного управления, на законодательном уровне была отнесена в категорию «лишенцев» в избирательных правах [27]. В состав «лишенцев» вошли не только лица, не подходившие существующему режиму, такие как агенты бывшей полиции, частные торговцы, осужденные судом, белые офицеры, люди, применяющие наемный труд и пр., но и, например, работники культуры, которые имели образование и могли бы участвовать в управлении государством.

Отметим, что прием в партию до 1933 г. включительно был затруднен для крестьян не только бюрократическими рогаками, но

и возможной мстостью со стороны обиженных налогоплательщиков [28].

С целью освободиться от пассивных, случайных, необразованных и не соответствующих советским моральным нормам элементов со второй половины 1920-х гг. стали осуществляться партийные чистки, переросшие в репрессии 1930-х гг.

Подводя итоги сопоставления формирования управленческих кадров в период Российской империи и первые годы Советской власти, следует сказать, что общим для Приенисейского края всегда было наличие более широкого доступа в органы государственного управления. Несмотря на сословные ограничения, действовавшие в центральных губерниях Российской империи, в окраинной Енисейской губернии на протяжении XIX в. могли служить выходцы из податных сословий, а также другие лица, не имевшие на это права по общему закону. Разумеется, среди них были в основном служащие среднего и низшего звена управления, так как высшие губернские должности всегда оставались прерогативой дворянства. Однако в государстве в целом царское правительство открыло широкий доступ образованным лицам к госслужбе без учета их сословного положения только в начале XX в. После государственного переворота 1917 г. декретом Советской власти сословия были отменены, но социальные ограничения доступа на государственную службу остались. Принадлежность к партии стала почти основным критерием назначения на государственные должности даже в отдаленных регионах, при этом статус «лишенцев» отчуждал определенные слои населения от доступа в органы государственной власти.

#### *Литература*

1. Дамешек И.Л., Дамешек Л.М., Зиновьев В.П., Ремнев А.В., Суворова Н.Г., Шахеров В.П., Шиловский М.В. Сибирь в составе российской империи. М.: Новое лит. обозрение, 2007. 368 с.
2. Дамешек И. Л. Чиновничество как «высший класс» сибирского общества: численность, уровень образования, материальное положение, влияние на общественную жизнь // Изв. Иркут. гос. ун-та. Сер. История. 2013. № 1. С. 48-55.

3. **Матханова Н.П.** Высшая администрация Восточной Сибири в середине XIX в.: Проблемы социальной стратификации. Новосибирск: Сибирский хронограф, 2002. 250 с.
4. **Матханова Н. П.** Дело «О ссоре между духовными и гражданскими властями в Сибири» // Изв. Иркут. гос. ун-та. Сер. История. 2015. Т. 11. С. 133-159.
5. **Кодан С.В.** Сословная стратификация общества и законодательство о состояниях в политике российской верховной власти (1800-1850-е гг.) // Политика и общество. 2012. № 9. С. 90-99.
6. **Гергилева А.И., Гергилев Д.Н.** Чехословацкий корпус и военнопленные первой мировой войны в период гражданской войны на территории Сибири (1918-1920 гг.) // Вестн. Том. гос. ун-та. 2015. № 3. С. 109-116.
7. **Бердников Л.П.** Вся красноярская власть: очерки истории местного управления и самоуправления (1822-1916). Красноярск: Кр. кн. изд-во, 1995. 315 с.
8. **Карчаева Т.Г.** Социокультурный портрет чиновников Енисейской губернии (1822-1917 гг.) // Гуманитарные науки и образование. 2016. № 1 (25). С. 135-139.
9. **Тарасов М.Г.** Численность уральского казачества и факторы её динамики в первой четверти XX века // Казанская наука. 2015. № 5. С. 41-43.
10. **Болонкина Е.В., Ермакова Е.Е.** Взаимодействие органов городского самоуправления и общественных объединений Енисейской губернии в конце XIX – начале XX века // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2015. № 8-2. (58). С. 45-49.
11. **Северьянов М.Д.** Государственная земельная политика в Сибири в 20-80-е гг. XX в. // Вестн. Том. гос. ун-та. 2013. № 366. С. 82-86.
12. **Грязнухин А.Г.** Переход от ревкомов к Советам в Восточной Сибири (1920-1921 гг.): автор. дис. ... канд. ист. наук. Иркут. гос. ун-т. Иркутск, 1994. 30 с.
13. **Сорокун П.В.** Ограничение избирательных прав в процессе выборов местных органов власти на территории Красноярского округа в Сибирском крае во второй половине 20-х гг. XX в. // История государства и права. 2014. № 11. С. 48-51.
14. **О канцелярских служителях гражданского ведомства** // Полн. Собр. законов Рос. Империи. Собр. II. Т. 2. Ч. 1. 1827. № 1469. Ст. 1.
15. **О принятии в гражданскую службу и определении к должностям** // Свод законов Рос. Империи. 1832. Т. 3. Кн. 2 Ст. 2.
16. **О принятии в гражданскую службу и определении к должностям** // Свод законов Рос. Империи. 1896. Т. 3. Кн. 1. Ст. 7, 8.
17. **О праве на определение к должностям** // Полн. Собр. законов Рос. Империи. 1896. Т. 3. Кн. 1. Ст. 138. Примеч. 1, 2, 3, 4.
18. **Зайончковский П.А.** Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М.: Мысль, 1978. С. 53.
19. **Об оказании облегчений и милостей некоторым из находящихся в Сибири ссыльным** // Полн. Собр. законов Рос. Империи. 1896. Собр. II. Т. 12. Ч. 1. № 10470.
20. **Об увольнении в отставку лиц из государственных и политических преступников, состоящих в гражданской службе в Сибири** // Полн. Собр. законов Рос. Империи. Собр. II. Т. 21. Ч. 2. 1846. № 20228; **Общие преимущества службы в Восточной и Западной Сибири, и в губерниях: Архангельской, Астраханской, Вологодской, Вятской, Олонекской, Оренбургской и Ставропольской** // Свод законов Рос. Империи. 1857. Т. 3. Кн. 1: Примеч. к ст. 1267.

