

Немчанинова Евгения Николаевна

канд. ист. наук, доцент

ФГБОУ ВО «Вятский государственный университет»

г. Киров, Кировская область

СИСТЕМА НЕФОРМАЛЬНЫХ КРИТЕРИЕВ ОТБОРА КАНДИДАТОВ НА ДОЛЖНОСТЬ ГУБЕРНАТОРА В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Аннотация: в данной статье исследуется система критериев, использовавшаяся в государственной кадровой политике XIX – начала XX вв. для отбора претендентов на должность губернатора. Обосновывается необходимость выявления формальных и неформальных критериев назначения. Неформальные критерии, реконструируемые на основе анализа практики конкретных назначений, во многом определялись спецификой губернаторских обязанностей, характеристиками вверенной губернии, особенностями исторической ситуации.

Ключевые слова: кадровая политика, губернаторы, бюрократия, Российская империя, XIX – начало XX вв, государственная служба, факторы назначения.

Исследование специфики кадровой политики XIX – начала XX вв. в сфере назначения губернаторов сопряжено с анализом формальных и неформальных факторов, являвшихся критериями отбора претендентов. Актуальность обозначенной проблемы обусловлена значимостью кадровой политики в процессе организации современной государственной службы и необходимостью учета исторического опыта в этой сфере.

Анализ критериев отбора, или факторов назначения чиновников, по нашему мнению, целесообразно вести путем разделения их на формальные и неформальные. А.Н. Бикташева отмечает, что «механизм назначения приводился в действие видимыми и невидимыми рычагами комплектования списков претендентов» [2, с. 31]. Формальные требования в контексте изучения темы – это требования, предъявляемые царским правительством к губернаторам, зафиксирован-

ные в нормативных актах. К разряду неформальных следует отнести такие требования, которые не были артикулированы на официальном уровне, но факт существования которых выявляется на основе анализа практики губернаторских назначений.

Необходимость выявления неформальных требований определяется прежде всего недостаточной проработанностью правовой базы, регулирующей процедуру назначений «начальников губерний». В связи с этим практика губернаторских назначений часто выходила за существующие законодательные рамки, формируя собой своего рода прецедентные принципы кадровой политики.

Как справедливо отмечает М.М. Шумилов, «российское законодательство не устанавливало какого-либо строго определенного служебного, образовательного или иного ценза, необходимого для занятия губернаторской должности» [9, с. 32].

К началу XIX века основным документом, регулирующим деятельность российских губернаторов, оставалось «Учреждение для управления губерний Всероссийской империи», принятое в 1775 году. Третья глава Учреждения, названная «Порядок определения в должности», устанавливала лишь, что «Правитель, или Губернатор... определяются от Императорского Величества» (ст. 59) [6]. При этом требования к кандидатам, критерии их отбора в документе не обозначаются. Примечательно, что в этой же, 3-й главе Учреждения содержатся, в частности, требования к уездному доктору и лекарю, которые, как указывается в законе, должны приниматься на службу «не иначе, как с достаточными свидетельствами, откуда надлежит, о их искусстве, науке и добром поведении» [6].

В указе от 8 декабря 1801 года «О представлении десяти кандидатов для выбора в Гражданские Губернаторы» Сенату предписывалось предоставить 10 кандидатур для определения «по мере открывающихся вакансий в Гражданские Губернаторы», «назначив в оные людей достойнейших, и не только способностью к делам по службе известных, но и стяжавших уже к себе общее уважение и доверенность образом своего поведения, честностию своих правил и непоколебимым бескорыстием, яко свойствами преимущественно нужными в начальниках,

кои по важности их звания, быв поставлены в охранение правосудия и порядка целой губернии, в защиту слабого, в обуздание сильного, в страх злоупотреблению и в ободрение истинных достоинств, должны быть сами образом правоты и примером деятельного благомыслия» [6].

Значительное внимание в тексте указа уделяется нравственным качествам искомых кандидатов, в то время как конкретные требования к служебному опыту и образовательному уровню претендентов на нормативном уровне по-прежнему не обозначаются.

Между тем, на кандидатов в губернаторы распространялись требования, предъявляемые ко всем соискателям должностей государственной службы Российской империи. Основные из них были сосредоточены в Уставе о службе по определению от правительства, вышедшем в свет в 1832 году [7]. В первом разделе Устава «О принятии в гражданскую службу и определении к должностям» отмечалось, что «при определении в гражданскую службу принимаются во внимание: 1) состояние лица, или его происхождение; 2) возраст; 3) познания».

Анализ конкретного содержания обозначенных требований, предъявляемых Уставом о службе, показывает, что критерии назначения на губернаторскую должность были очень размытыми и гибкими (так, не все представители губернаторского корпуса принадлежали к дворянскому сословию; образовательный уровень «начальников губерний» был очень разным; кроме этого, наличие высшего образования и принадлежность к «благородному» сословию не гарантировали успеха в соискании губернаторской должности). В связи с этим велика была роль и «неформальных» критериев назначения, к которым относится широкий набор факторов (от наличия протекции до управленческих компетенций).

Неформальные требования к кандидатам в губернаторы во многом определялись кругом обязанностей, которые были возложены на «начальников губерний», спецификой объекта управления (вверенной территории) и особенностями исторической ситуации.

Объем обязанностей, возложенных законодательством на «начальников губерний», был впечатляющим. Г.В. Алексушин в докторской диссертации выделяет более 20 функций губернаторской власти [7, с. 47] (исполнение их было возложено не только на губернаторов, но и на губернские органы, однако ответственным за их реализацию был «начальник губернии»). Согласно «Общему наказу гражданским губернаторам» 1837 года, губернаторы несли ответственность за охрану государственных интересов во всех сферах жизни, за хозяйство, промышленность и торговлю, продовольственное обеспечение, здравоохранение, народное образование, социальное призрение, общественный порядок и безопасность граждан, соблюдение правосудия и т. д. Губернаторы обязаны были координировать работу всех учреждений управления (комитетов, комиссий, приказов, присутствий), параллельно осуществляя надзор за качеством выполнения должностных обязанностей чиновниками.

В 1860-х годах губернаторы получают право ревизии всех гражданских учреждений, запрета собраний и закрытия органов власти, контрольного просмотра списков кандидатов на выборные должности. В 1876 году губернаторы (вместе с генерал-губернаторами и градоначальниками) были наделены правом принимать постановления, имевшие силу закона. А законом от 14 августа 1881 года «О мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия» [6] было разрешено объявлять в отдельных губерниях или их группах положение усиленной или чрезвычайной охраны, что фактически превращало губернатора в администратора с диктаторскими полномочиями [4, с. 44].

Таким образом, широкая компетенция «начальника губернии» предопределяла высокие требования к управленческим качествам кандидатов в губернаторы: для организации эффективной работы чиновник, определяемый к должности, должен был уметь обрабатывать огромные объемы информации; координировать работу губернских учреждений, составляющих систему губернаторской власти; делегировать полномочия (при губернаторской загруженности невоз-

можно было исполнять все функции самостоятельно); брать на себя ответственность за принятые решения в чрезвычайных обстоятельствах (когда не было возможности или времени согласовывать решение с министерством); осуществлять эффективную коммуникацию.

Деятельность губернатора была сопряжена с постоянным коммуникативным (выражавшимся в устной или письменной форме) взаимодействием с рядом субъектов. Ими являлись прежде всего высшие органы власти (чаще всего Министерство внутренних дел), губернские и уездные органы, а также общественность. В целях эффективного исполнения губернаторских обязанностей было важно вести постоянную, по возможности бесконфликтную, коммуникацию со всеми обозначенными субъектами.

А.С. Минаков отмечает, что ежедневно к губернатору со своими нуждами могли приходиться до сотни человек [5, с. 100], что, безусловно, было связано с временными, организационными и моральными затратами.

Умение бесконфликтно взаимодействовать с представителями местной общности являлось необходимым условием «удержания» губернаторской должности. И.Ф. Кошко, назначенный пензенским губернатором, получил соответствующее предупреждение от П.А. Столыпина: «Пензенская губерния – настоящее дворянское гнездо, и там придется считаться с дворянством, разумеется, не в ущерб делу и государственной пользе» [3, с. 137].

Не вызывает сомнения тот факт, что в процессе реализации кадровой политики российского правительства в отношении назначения на губернаторские посты, найти кандидатов, в полной мере удовлетворяющих всем обозначенным критериям, было весьма затруднительно, поэтому в процессе принятия каждого конкретного кадрового решения приходилось пренебрегать тем или иным требованием, учитывая дефицит квалифицированных управленческих кадров, особенности объекта управления и специфику исторической ситуации.

Особые требования к губернаторам предъявлялись в неустойчивые, кризисные периоды российской истории. Так, О.А. Сухова обращает внимание на то,

что революция несколько трансформировала существовавшие принципы кадровой политики, так как в новых условиях немногие желали занимать губернаторское кресло: «Теперь критерием профпригодности могла стать готовность взять бразды правления в свои руки и не допустить погромов и беспорядков после террористического акта и гибели начальника губернии» [8, с. 135]. Трансформировались и привычные функции губернаторской власти: «Революционная эпоха требовала от местных властей куда больше оперативности в получении и передаче информации и распоряжений, жесткого единоначалия в управлении полицией и войсками, расквартированными в губернии, большей ответственности в принятии решений» [8, с. 140].

Комплекс неформальных требований, предъявляемых к кандидатам в губернаторы, конкретизировался с учетом специфики местности, являвшейся местом службы (в частности, губернаторы, направляемые на службу в северные губернии, должны были обладать хорошим здоровьем).

Таким образом, объем компетенций губернатора дореволюционной эпохи, необходимых для полноценного исполнения им должностных обязанностей, был весьма впечатляющим. В условиях неразвитости сферы образования и низкой популярности образования среди дворян (особенно в XVIII – начале XIX вв.) наблюдался серьезный дефицит чиновников, удовлетворявших обозначенным требованиям. В связи с чем часто Министерство внутренних дел как субъект принятия кадровых решений вынуждено было пренебрегать отсутствием у претендентов на должность необходимых компетенций в целях оперативного решения кадровых проблем.

Список литературы

1. Алексушин Г.В. Развитие губернаторской власти в России (1708–1917 гг.): исторический опыт и уроки: Дис. ... д-ра ист. наук: 07.00.02 / Г.В. Алексушин. – М., 2009. – 457 с.
2. Бикташева А.Н. Механизм назначения губернаторов в России в первой половине XIX века / А.Н. Бикташева // Отечественная история. – 2006. – №6. – С. 31–41.

3. Кошко И.Ф. Воспоминания губернатора (1905–1914). – Новгород – Самара – Пенза / И.Ф. Кошко. – Пг., 1916. – 259 с.
4. Мельников В.П. Государственная служба в России: исторический опыт / В.П. Мельников. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – 448 с.
5. Минаков А.С. «Я – хозяин губернии»: повседневная жизнь губернаторов в XIX – начале XX в. / А.С. Минаков // Родина. – 2009. – №1. – С. 99–103.
6. Полное собрание законов Российской Империи. Собрания I – III. 1649–1913 гг. – СПб.: Гос. тип., 1830–1916.
7. Свод законов Российской империи. Том 3. Уставы о службе гражданской. – СПб.: Тип. Второго Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1857. – 1416 с.
8. Сухова О.А. Губернаторы Поволжья и Урала в начале XX века / О.А. Сухова // Исторический вестник. Романовы: династия и эпоха. Том 3 (150) / Под общ. ред. И.В. Курукина. – М., 2013. – С. 122–153.
9. Шумилов М.М. Губернская администрация и органы центрального управления России во второй половине XIX века: Учебное пособие к спецкурсу / М.М. Шумилов. – Л.: Изд-во ЛГПИ им. А.И. Герцена, 1988. – 89 с.