

правление и объединение деятельности главных начальников ведомств как по предметам законодательства, так и государственного управления».¹²⁶

Самодержавие в очередной раз пыталось разрешить проблему «единства» государственного управления.

Б. В. ДУБЕИЦОВ

ИСПЕКТОРСКИЙ ОТДЕЛ ГРАЖДАНСКОГО ВЕДОМСТВА (1894—1917 гг.)

История государственных учреждений как вспомогательная историческая дисциплина занимается изучением организационной структуры учреждений, их компетенции и функции, значение которых является непременным условием целенаправленного поиска и всестороннего историко-педагогического анализа исторических документов, отложившихся в ходе деятельности отдельных государственных учреждений. Вместе с тем в число ее задач должно входить и исследование причин их возникновения и преобразования, поскольку это также необходимо для получения более полного представления о комплексах связанных с ними материалов. Этот аспект истории государственных учреждений предполагает изучение политики царского правительства в той области, на которую распространялась компетенция данного государственного органа.

Общий надзор за гражданской службой в России на протяжении XIX в. последовательно входил в компетенцию ряда государственных учреждений. Осуществляя в том или ином объеме контроль за продвижением чиновников по службе и их награждениями, эти учреждения располагали сведениями как о чиновничестве в целом, так и об отдельных государственных служащих. Поэтому сосредотачивавшиеся в них материалы представляют интерес не только для специалистов по истории бюрократии и организации государственной службы, но и для более широкого круга исследователей, занимающихся поиском сведений о различных государственных и общественных деятелях. Все это обуславливает необходимость рассмотрения функций и деятельности учреждений, осуществлявших общий надзор за гражданской службой. Однако их история остается еще малоизученной. Данная статья, посвященная последнему из учреждений, ведавших контролем за службой чиновников, — Инспекторскому отделу

¹²⁶ ИСЗ III, т. XXV, № 26820.

гражданского ведомства, представляет собой попытку в некоторой степени восполнить указанный пробел.

Как в дореволюционной, так и в советской историографии история Инспекторского отдела гражданского ведомства изучалась лишь фрагментарно. События, предшествовавшие началу деятельности Инспекторского отдела, частично изложил В. Н. Строев, приведя ряд архивных документов без каких-либо оценок и выводов.¹ В советской литературе З. П. Малкова и М. А. Плюхина кратко обрисовали компетенцию Инспекторского отдела с учетом его последующего изменения и осветили некоторые его материалы.² П. А. Занончковский раскрыл обстоятельства издания указа 6 мая 1894 г. об учреждении отдела и дал интересную оценку этому шагу Александра III как продиктованному известным недоверием царя к министрам.³

Образование Инспекторского отдела гражданского ведомства, по наш взгляд, явилось определенным этапом политики царского правительства в области организации государственной службы. С начала XIX в. в ней существовали две тенденции. Сторонники одной из них выступали за преобразование организации государственной службы путем ликвидации лежавшей в ее основе системы гражданских чинов, что, по их убеждению, должно было привести к качественному улучшению состава и характера деятельности чиновников, а в конечном итоге — работы государственного аппарата в целом.⁴ По мнению сторонников другой тенденции, той же цели можно и нужно было достичь посредством поднятия и укрепления значения гражданских чинов, чему должно было способствовать установление контроля за назначениями на должности и чинопроизводством. Такой контроль в определенных размерах существовал в начале XIX в. В царствование Николая I наметился процесс его усиления, завершившийся образованием в 1846 г. по указанию царя Инспекторского департамента гражданского ведомства. Он осуществлял контроль за определением и увольнением всех чиновников со службы, за перемещением по должностям первых шести классов и за производством в чины. Это учреждение, с возникновением которого, как считалось, все дела о службе гражданских чиновников были подчинены непосредственному ведению царя, просуществовало до 1858 г., когда

¹ Строев В. Н. Столетие Собственной е. и. в. канцелярии. СПб., 1912. с. 284—290.

² Малкова З. П., Плюхина М. А. Документы высших и центральных учреждений XIX—начала XX в. как источник биографических сведений. — В кн.: Некоторые вопросы изучения исторических документов XIX—начала XX века. Л., 1967 (далее — Документы высших и центральных учреждений. . .), с. 215—217, 219—220, 226—227.

³ Занончковский П. А. Российское самодержавие в конце XIX столетия. М., 1970, с. 109—111.

⁴ Подробнее см.: Дубенцов Б. Б. Вопрос об отмене гражданских чинов в правительственной политике 80-х годов XIX в. — В кн.: Социально-политическая история СССР. М.—Л., 1974, с. 106—107.

было ликвидировано под предлогом сокращения излишней перописки и ввиду некоторого упрощения правил производства в чины.⁵

В целом организация государственной службы на протяжении XIX в. не претерпела принципиальных изменений. Согласно действовавшим в конце XIX в. правилам, содержавшимся в Уставе о службе гражданской по определению от правительства,⁶ прием на государственную службу производился в зависимости от сословного происхождения и степени образования поступающих. Представители низших сословий, прежде всего крестьянства, были лишены права поступать на государственную службу. Исключение для них делалось лишь в тех случаях, когда они имели высшее образование. Порядок назначения на должности основывался на системе гражданских чинов. В соответствии с числом чинов, помещенных в Табели о рангах, все должности были распределены по классам. Право на занятие должности давал соответствующий чин. Допускалось назначение служащего и в том случае, если он имел чин одним классом выше или одним-двумя классами ниже должности.⁷

Между тем развитием жизни в стране, быстро продвигавшейся по капиталистическому пути, влекло за собой расширение государственного аппарата и усложнение задач управления, сопровождавшееся неуклонным возрастанием численности чиновничества и усилением потребности в привлечении на государственную службу специалистов. В этих условиях наличие сословных ограничений и строго регламентированного порядка назначения на должности все чаще вело к возникновению трудностей при подборе состава чиновников. Их обход в отдельных случаях при отсутствии надзора за прохождением службы чиновниками после ликвидации Инспекторского департамента совершался посредством прямого нарушения положений Устава о службе гражданской.⁸ По мере того как трудности становились более значительными, законодательным путем был введен ряд изъятий из правил прохождения службы применительно к отдельным категориям должностей и целым ведомствам. Широкий характер принял об-

⁵ Строев В. Н. Столетие Собственной е. и. в. канцелярии, с. 184—185, 207—213; Малкова З. П., Плюхина М. А. Документы высших и центральных учреждений. . ., с. 214—215.

⁶ Свод законов Российской империи (далее — СЗ), т. III, кн. 1. СПб., 1876.

⁷ На высшие должности — первых четырех классов — назначения производилась царем. Министры назначали чиновников на должности пятого и шестого классов. Перемещение по должностям седьмого класса и ниже в центральных учреждениях производили директора департаментов, в губернских — губернаторы, управляющие казенными палатами и т. п.

⁸ Дубенцов Б. Б. Попытки преобразования организации государственной службы в конце XIX в. (Из практики Министерства финансов). — В кн.: Проблемы отечественной истории. М.—Л., 1970, с. 211.

ход сословных ограничений.⁹ Во многих учреждениях видоизменялся порядок назначения на должности.¹⁰ Таким образом, правительство фактически признавало устарелость организации государственной службы, хотя все попытки ее преобразования в целом оказались безуспешными. Вопреки явному усилению в конце 1880-х — начале 1890-х годов тенденции к обходу правил прохождения службы в среде ближайшего окружения Александра III возникла мысль об установлении контроля за их соблюдением.

Инициаторами создания предназначенного для этой цели учреждения выступили министр императорского двора и канцлер орденов И. И. Воронцов-Дашков, личный друг Александра III, сыгравший в этом деле, несомненно, главную роль, и управляющий Собственной е. и. в. канцелярией К. К. Ренненкампф.¹¹ В 1892 г. И. И. Воронцов-Дашков, став председателем только что учрежденного по его инициативе Комитета для рассмотрения представлений к высочайшим наградам, был назначен председателем Особого совещания по вопросу об изменении действующих законоположений о порядке чиновпроизводства в гражданском ведомстве. Перед Особым совещанием, образованным еще в 1883 г., первоначально была поставлена конкретная задача — подготовить в целях улучшения состава чиновничества и сокращения его численности проект изменения организации государственной службы, который предусматривал бы, в соответствии с желаниями Александра III, отмену гражданских чинов. Но И. И. Воронцов-Дашков, ранее признававший ее необходимость, неожиданно выступил с совершенно противоположными предложениями. 31 мая 1893 г. он представил Александру III доклад, в котором доказывал необходимость сохранить гражданские чины, поднять и укрепить их значение. Среди выдвигавшихся им для этого мер упоминалось установление контроля за производством в чины.¹²

⁹ Корелин А. И. Дворянство в пореформенной России (1861—1904 гг.). — Истор. записки, 1971, т. 87, с. 159—160.

¹⁰ Так, в 1892 г. в Государственном контроле были установлены правила, допускавшие назначение служащих, не имеющих соответствующих чинов, на должности до V класса включительно. — Полное собрание законов Российской империи (далее — ПСЗ) III, т. XII, № 8548. — В 1894 г. в Министерстве земледелия и государственных имуществ было разрешено назначать на должности V и VI классов служащих, не имеющих соответствующих чинов, а на должности VII класса и ниже — по имеющим чинов вообще. — ПСЗ III, т. XIV, № 10457.

¹¹ В 1897 г. управляющий Собственной е. и. в. канцелярией А. С. Танеев, также участвовавший в подготовительной работе по созданию Инспекторского отдела, в своем докладе Николаю II отмечал, что «графу Воронцову принадлежал, совместно с покойным секретарем Ренненкампом, личный почин в представлении на высочайшее благоволение... предложения об упорядочении наградной, а затем и вообще инспекторской части в гражданском ведомстве» (ЦГИА СССР, ф. 1409, оп. 16, 1897 г., д. 4, л. 57 об.—58).

¹² Подробнее см.: Дубовицон Б. Б. Вопрос об отмене гражданских чинов в императорской политике... с. 111—131.

Александр III утвердил доклад П. П. Воронцова-Дашкова. При этом на предложение о введении надзора за чиновничеством было обращено особое внимание царя. По его указанию 22 декабря 1893 г. К. К. Ренненкампф представил справку по истории образования и упразднения Инспекторского департамента гражданского ведомства. В ней полностью приводился указ Николая I об учреждении Инспекторского департамента. Александру III, который в последние годы царствования особенно ревниво относился к проявлению своей власти, оказалась, очевидно, близкой основная мысль указа 1846 г. — о подчинении (по существу, формальному) непосредственному ведению царя дел о личном составе гражданского ведомства. В первую очередь этим, на наш взгляд, объясняется готовность Александра III осуществить отвергнутое им в 1886 г.¹³ предложение вновь установить общий надзор за гражданской службой. Возвращая 23 декабря справку К. К. Ренненкампфу, царь написал на всеподданнейшем докладе, при котором она была представлена: «Весьма жаль, что департамент был упразднен, много более порядка было бы теперь».¹⁴

П. П. Воронцов-Дашков, усмотрев в такой резолюции желание царя восстановить Инспекторский департамент, представил 31 января 1894 г. всеподданнейший доклад с предложением образовать для выработки соответствующих предположений Особую секретную комиссию под его председательством в составе К. К. Ренненкампфа, его помощника А. С. Танеева, управляющего Кодификационным отделом Государственного Совета Э. В. Фриппа и герольдмейстера Н. П. Непорожнева. Доклад был утвержден Александром III.¹⁵

Комиссия поспешила признать необходимым установление надзора за прохождением службы гражданскими чиновниками. При этом она исходила исключительно из предположений о нежелательности разнообразия «во взглядах и способах применения действующих законоположений относительно определения в службу и к должностям». Не пытаясь даже уяснить, чем могло быть вызвано такое разнообразие, Комиссия сочла достаточным признать, что «отступления от общеустановленного порядка до известной степени ослабляют значение и достоинство чина и должности», поэтому не должны были допускаться впредь.¹⁶

С этой целью Комиссия предлагала образовать при Собственной е. и. в. канцелярии, уже занимавшейся вопросом гражданской службы, «центральное учреждение», куда направлялись бы представления о каждом служебном перемещении «для рассмо-

¹³ Полозов А. А. Дневник государственного секретаря, т. I. М., 1966, с. 466.

¹⁴ Строев В. П. Столетие Собственной е. и. в. канцелярии, с. 286.

¹⁵ ЦГИА СССР, ф. 1409, оп. 16, 1893 г., д. 2, л. 32—33.

¹⁶ Там же, л. 63 об.—64 об. (Журнал Особой секретной комиссии от 2 мая 1894 г.).

тренин вопроса о соответствии предположенного назначения с установленными для данной должности требованиями закона». При этом, по мнению Комиссии, совершалась бы исключительно «проверка формальной стороны назначений», т. е. выяснялось бы наличие у служащего права поступить на государственную службу, получить чин или занять предоставляемую ему должность. С целью более успешного осуществления такой проверки Комиссия предполагала включить в число функций нового учреждения сбор сведений обо всех классных чиновниках.¹⁷

6 мая Александр III утвердил журнал Комиссии П. П. Воронцова-Дашкова. Тем же числом был датирован и указ Сенату об образовании при Собственной е. и. в. канцелярии Инспекторского отдела гражданского ведомства и о переименовании Комитета для рассмотрения представлений к высочайшим наградам в Комитет о службе чинов гражданского ведомства и о наградах. Одновременно царь утвердил Положение о производстве дел по инспекторской части гражданского ведомства, которое должно было вступить в действие 1 ноября 1894 г.

В указе особо подчеркивалось, что с образованием Инспекторского отдела «непосредственному . . . руководству и наблюдению» царя подчинились все дела, касающиеся «заведования гражданскими чинами в полном их составе». Это имело единственной целью сделать невозможными «такие изменения, которые, находясь в противоречии с основными постановлениями законодательства о службе, вносят в таковое не предусмотренные им начала».¹⁸ Таким образом, создание Инспекторского отдела означало поворот в политике правительства в области организации государственной службы от поиска реформ к стремлению сохранить в неприкосновенном виде порядок прохождения службы.

Положение о производстве дел по инспекторской части гражданского ведомства определяло широкий круг обязанностей Инспекторского отдела. На него возлагалось рассмотрение проектов распоряжений о приеме и увольнении со службы всех чиновников и о их перемещениях по должностям всех классов; производство в чины; сборание подробных сведений о службе всех чиновников, занимающих классные должности; подготовка общего расписания классных должностей в империи; издание списков чинов первых четырех классов и Адрес-календари; составление отзывов о мероприятиях общего характера, имеющих отношение к гражданской службе. Важнейшей функцией Инспекторского отдела был контроль за приемом на службу и назначениями на должности. Надзор за перемещениями по должностям отдел должен был осуществлять даже в более широких размерах, чем его предшественник — Инспекторский департамент.

¹⁷ Там же, л. 65 об.—69 об.

¹⁸ ПСЗ III, т. XIV, № 10578.

Дела, подготавливавшиеся Инспекторским отделом, подлежали передаче на заключение Комитету о службе чинов гражданского ведомства и о наградах, а затем утверждались царем. Заведующим Инспекторским отделом назначался помощник управляющего Собственной е. и. в. канцелярией.

Согласно Положению 6 мая, обо всех перемещениях чиновников должен был издаваться общин «высочайший приказ». Распоряжения высших должностных лиц о переменах по службе включались в приказ только при соответствии их законам. До опубликования приказа ни одно из назначений или увольнений не должно было считаться окончательно совершившимся. И хотя в Положении подчеркивалось сохранение «за подлежащими начальствами» права перемещать чиновников по своему усмотрению, они могли до появления высочайшего приказа лишь допускать «к исправлению должности» или «сдаче дел».¹⁹

В целом редакция Положения 6 мая отличалась краткостью и не раскрывала всех деталей вводимого порядка. Ряд важных моментов, как, например, внесение представления о перемещениях по должностям V—XIV классов, не был вообще разъяснен.

Неясность Положения о производстве дел по инспекторской части гражданского ведомства усиливала опасность предусматривавшейся новым законом возможности неутверждения, а, следовательно, и отмены назначения, сделанного любым из министров, директором департамента или губернаторов. Опасение столкнуться с неутверждением своих распоряжений и нежелание подвергаться контролю в столь важном деле, как подбор чиновников, явились главной причиной того, что указ вызвал недовольство высших должностных лиц, ничего не знавших о его подготовке. Первым выступил против введения нового порядка производства дел о служебных перемещениях министр юстиции П. В. Муравьев, получивший подписанный царем указ для опубликования. В представленном 7 мая всеподданнейшем докладе П. В. Муравьев пытался обратить внимание Александра III на неясность Положения о производстве дел по инспекторской части и особо отмечал проистекавшую из сути закона возможность «в самом корне поколебать необходимую силу министерской власти над подчиненными ей должностными лицами». Министр юстиции просил задержать опубликование указа, но потерпел полную неудачу. Александр III написал на его докладе: «Если бы я желал получить отрицательный ответ, то, конечно, обратился бы к министрам».²⁰

Несмотря на категорически выраженное нежелание выслушивать мнения министров относительно проведенной без их ведома меры, Александр III все же вынужден был уступить настоящим

¹⁹ Там же.

²⁰ З в и о н ч к о в с к и й П. А. Российское самодержавие в конце XIX столетия, с. 110—111.

наиболее влиятельных из них и согласиться на представление всеподданпейших докладов министром юстиции П. В. Муравьевым, министром финансов С. Ю. Витте и министром внутренних дел П. П. Дурново. Анализируя возможные практические последствия образования Инспекторского отдела, они единодушно опасались возрастания переписки, неизбежного при увеличении числа формальностей, возникновения неурядиц и, как следствие, замедления дел. По мнению министров, порядок, при котором с момента перемещения чиновника и до окончательного его утверждения должен был проходить известный срок, вносил неопределенность в положение служащих и мог лишь способствовать падению дисциплины среди них. Особое беспокойство министров вызывал сам факт признания совершавшихся ими и другими должностными лицами перемещений несовершенными. Случаи неутверждения назначений могли подорвать престиж руководителей различных учреждений в глазах их подчиненных.²¹

Доказывая обоснованность такого беспокойства, министр юстиции шел дальше своих коллег. Он обращал внимание Александра III на то, что «прямая польза дела» требовала от министров и других должностных лиц «иногда уклонения от точного соблюдения правил, не исключенных еще из устава», прежде всего правила о соответствии чинов и должностей. Это правило, как и большинство основных положений Устава о службе, отмечал П. В. Муравьев, было установлено, когда от чиновников требовалось главным образом знакомство «с механизмом канцелярского производства» и в тех условиях оправдывало себя. Но по мере того как «правительственная деятельность стала распространяться на новые, неведомые ей дотоле области народной жизни», изменялись характер труда служащих и предъявлявшиеся к ним требования. Это вызвало к жизни отступление от правил приема на службу и назначения на должности, которые все больше теряли свое значение. Поэтому, делая вывод министр юстиции, требовать точного соблюдения Устава путем проверки соответствия всех служебных перемещений изложенным в нем правилам означало бы «идти в разрез с насущными интересами службы».²²

Доклады трех министров были переданы Александром III К. К. Ренненкампуф. Управляющий Собственной е. и. в. канцелярией представил царю 20 июня 1894 г. контрзаписку. В ней наиболее важные из высказанных министрами опасений были признаны неосновательными. И хотя К. К. Ренненкампуф согласился с указанием на устарелость Устава о службе гражданской, он считал необходимым, чтобы всякое отступление от действовав-

²¹ ЦГИА СССР, ф. 1409, оп. 4, 1893 г., д. 14817, л. 64 об. — 68 об. (доклад министра юстиции П. П. Муравьева); оп. 16, 1893 г., д. 2, л. 79—87 (доклад министра финансов С. Ю. Витте); л. 88—94 об. (доклад министра внутренних дел П. П. Дурново).

²² Там же, л. 71—73.

ших правил делалось лишь с «высочайшего» разрешения, испрошенного через Инспекторский отдел, т. е. обставлялось дополнительными формальностями. Главным аргументом в заочном споре с министрами для К. К. Ренненкампа служило убеждение, что «оставление . . . течения гражданской службы без наблюдения и надзора» противоречило бы «основным предначертаниям» царя.²³

Это соображение как нельзя более импонировало Александру III. Доклады министров были оставлены без последствий. Однако критика министрами Положения о производстве дел по инспекторской части гражданского ведомства была учтена его составителями. Неясность и неполнота Положения были слишком очевидными, чтобы им можно было ограничиться при установлении на практике правильного порядка оформления дел о перемещениях по службе. С учетом этого 4 июня 1894 г. были изданы Дополнительные правила о производстве дел по инспекторской части гражданского ведомства.²⁴

Дополнительные правила предписывали руководителям учреждений, имевшим право назначать и увольнять служащих, направлять представления обо всех переменах по службе чиновников непосредственно в Инспекторский отдел.²⁵ К каждому представлению требовалось приложение ведомости со сведениями о чиновнике (краткого формулярного списка). Ведомости устанавливались трех видов, различавшихся между собой по перечню приводившихся в них сведений. При представлении об определении или увольнении со службы указывались имя, отчество и фамилия чиновника, его сословное происхождение, возраст, образование и учебное заведение, в котором оно получено, вероисповедание, пребывание под следствием или судом, а также узаконение, на основании которого производился прием на службу или увольнение. При перемещении по должностям сообщались должность, чин, звание, имя и фамилия служащего, время его поступления на службу и в ведомство, время назначения на занимаемую должность и ее класс, сословное происхождение, образование (с указанием учебного заведения, в котором оно получено), вероисповедание, штат или расписание, на основании которого производилось назначение, класс предоставлявшейся должности, данные о привлечении к ответственности. При производстве в чины за выслугу лет к представлению прилагались сведения о прохождении службы со времени получения имевшегося чина, отмечались класс занимаемой должности, а также штат или расписание, в котором она была указана; время пребывания в чине и необходимый срок выслуги следующего, данные о привлечении к ответственности, о пребывании в отпусках или отставке, приво-

²³ Там же, оп. 16, 1893 г., д. 2, л. 100—121.

²⁴ ПСЗ III, т. XIV, № 10857.

²⁵ В случае предания служащего суду в Инспекторский отдел сообщалось лишь о его увольнении.

длись узаконения, на основании которых служащий представлялся к чину и получал старшинство в нем.²⁶

Дополнительными правилами дела в Инспекторском отделе распределялись между тремя делопроизводствами и архивом. Первое делопроизводство рассматривало представления о приеме на службу, должностных перемещениях и увольнениях. Второе занималось вопросами о производстве в чины до V класса включительно (за исключением производства за отличие). В третьем сосредоточивались все дела о наградах.²⁷ В архиве готовились издания отдела: Адрес-клепдаль, список чинам первых четырех классов, общее расписание должностей по империи.

Существенная оговорка была сделана относительно порядка передачи подготовившихся Инспекторским отделом дел в Комитет о службе чинов гражданского ведомства и о наградах. На рассмотрение Комитета должны были поступать только те дела, по которым возникало сомнение в их соответствии законам.

Таким образом, с изданием Дополнительных правил о производстве дел по инспекторской части гражданского ведомства новый порядок оформления перемен по службе чиновников приобрел законченный вид. Он отличался значительной сложностью и предусматривал постепенное сосредоточение в Инспекторском отделе подробных сведений практически о каждом государственном служащем.

Уже после смерти Александра III, 1 ноября 1894 г. Инспекторский отдел гражданского ведомства начал свою деятельность. Подготовленные им материалы проходили через Комитет о службе чинов гражданского ведомства и о наградах без каких-либо затруднений. Разногласия в среде Комитета были очень редки и возникали лишь при обсуждении наградных дел. Все журналы Комитета за 1894—1895 гг. были утверждены Николаем II, который не делал на них почти никаких помет и вряд ли писал в их содержании.

В полном соответствии с замыслом Комиссии И. И. Воронцова-Дашкова Инспекторский отдел, а вслед за ним и Комитет о службе при рассмотрении представлений о перемещениях чиновников обращал внимание исключительно на формальное соответствие назначений положениям Устава о службе гражданской, не учитывая каких-либо иных обстоятельств.²⁸ За год деятельности

²⁶ ПСЗ III, т. XIV, № 10857, приложение. — В 1904 г. в число сведений, представлявшихся при производстве в чины, были включены данные о вероисповедании (ЦГИА СССР, ф. 1409, оп. 7, 1904 г., д. 555, л. 6 об., 7).

²⁷ См. также: Малков З. П., Плюхина М. А. Документы высших и центральных учреждений. . . , с. 216.

²⁸ Так, через Инспекторский отдел и Комитет о службе беспрпятственно прошло дело о назначении чиновника, который вновь поступил на службу после того, как посемью месяцами ранее был уволен «без прошения», т. е., как было принято считать, из-за неблагонадежности или полной неспособности (ЦГИА СССР, ф. 1409, оп. 16, 1894 г., д. 436, л. 6—7 об. (Журнал III заседания Комитета о службе чинов гражданского ведомства и о наградах от 24 ноября 1894 г.)).

Инспекторского отдела не возникало препятствий при утверждении представлений о перемещениях по высшим должностям, совершавшихся с предварительного согласия царя. Не было случаев отказа в утверждении назначений на должности V—XIV классов в центральных учреждениях, хотя, как уже отмечалось, до образования Инспекторского отдела нарушения правил прохождения службы при перемещениях чиновников в министерствах имели место. Вероятно, опасаясь неутверждения их распоряжений, высшие должностные лица центральных учреждений вынуждены были формально придерживаться требований Устава о службе или изыскивать пути их обхода.

С отклонением представлений о назначениях пришлось столкнуться руководителям местных учреждений, в которых до образования Инспекторского отдела перемещения служащих производились более свободно, чем в центральных. В губерниях разрешалось «в случаях необходимых» назначать чиновников на должности, если они имели более низкие чины, чем это требовалось правилами.²⁰ Но Инспекторский отдел и Комитет о службе отказывались утверждать подобные назначения, настаивая на представлении министрами подтверждения их необходимости. Под этим предлогом не было утверждено за год 48 назначений, преимущественно на значительные в губерниях должности VIII и VII классов.

Еще чаще отклонялись представления о назначениях на должности служащих, не имевших чинов вообще. Таких случаев за год было около ста,²⁰ и в подавляющем большинстве речь шла о замещении должностей X—IX классов, на которые служащие, не имевшие чинов, допускались только с «высочайшего» разрешения.²¹ Для испрошения разрешения царя Инспекторский отдел и Комитет о службе также требовали подтверждения министром крайней необходимости предполагаемого назначения.

Общая незначительность числа неутвержденных представлений о назначениях свидетельствовала о том, что установление нового порядка производства дел по инспекторской части потребовало от высших должностных лиц в большей степени согласовывать свои распоряжения с правилами о прохождении службы. Таким образом, Инспекторский отдел, казалось бы, был близок к тому, чтобы оправдать свое предназначение. Но по существу это было не совсем так. Небольшое число зафиксированных отделом нарушений Устава о службе объяснялось еще и тем, что его основные положения, как уже отмечалось, не распространялись на отдельные категории должностей и целые ведомства. Попытка

²⁰ СЗ, т. III, кн. 1, ст. 157.

²⁰ Подсчитано по журналам заседаний Комитета о службе чинов гражданского ведомства и о наградах за конец 1894—1895 г. (ЦГИА СССР, ф. 1409, оп. 16, 1894 г., д. 436; 1895 г., д. 44).

²¹ СЗ, т. III, кн. 1, ст. 160.

установить контроль за должностными перемещениями чиновников лишь усилила тенденцию к обходу правил прохождения службы. Так, сразу же после издания указа 6 мая С. Ю. Витте считал необходимым добиться введения в Министерстве финансов правил о замещении чиновниками с высшим образованием должностей до V класса включительно без учета чинов.²² Таким образом, даже введя контроль за соблюдением правил приема на службу и назначения на должности, правительство в то же время не могло прекратить их обхода путем частного законодательства. При этом условия надзора за точным соблюдением Устава о службе не мог обеспечить ожидавшегося закрепления значения гражданских чинов.

Уже первые месяцы деятельности Инспекторского отдела подтвердили основательность большей части высказанных министрами описаний. Инспекторский отдел оказался не в состоянии справиться с обрушившейся на него перепиской, и в марте 1895 г. последовало усиление его штатов. Перепиской были «завалены и загромаждены» все учреждения, занимавшиеся делами о личном составе.²³ Все это усиливало нежелание министров мириться с новым порядком производства дел о перемещении служащих. Вступление на престол нового царя открывало перед ними возможность попытаться устранить надзор за назначениями. И министры не преминули воспользоваться ею.

14 марта 1895 г. Николаю II была подана анонимная записка. Ее автор утверждал, что четырехмесячный опыт применения нового порядка контроля за служебными перемещениями доказал «очевидностью не только неудобства одного, но и совершенную невозможность согласить один с самыми основными условиями и потребностями гражданской службы». В записке добросовестно повторялись все те возражения, которые содержались в докладах, представленных министрами Александру III. Значительная часть доклада Н. В. Муравьева воспроизводилась дословно. Не упоминалось лишь об устарелости Устава о службе гражданской.²⁴

Николай II предложил Комитету министров рассмотреть эту записку. В своих отзывах высказались за ликвидацию Положения о производстве дел по инспекторской части гражданского ведомства, следовательно и Инспекторского отдела, многие министры: обер-прокурор Синода К. П. Победоносцев, командующий Главной императорской квартирой О. Б. Рихтер, министр юстиции Н. В. Муравьев и министр финансов С. Ю. Витте.

Остальные министры, включая П. И. Воронцова-Дашкова и К. К. Ренненкампа, хотя и не могли отрицать, что образование

²² Подробнее см.: Дубоцов Б. Б. Попытки преобразования организации государственной службы в конце XIX в. . . , с. 211—215.

²³ Новое время, 1895, 17 (29) апреля, № 6871, с. 1.

²⁴ ЦГИА СССР, ф. 1263, оп. 2, 1895 г., д. 5126, л. 3—12 об.

Инспекторского отдела привело к возникновению ряда неудобств, разделяли ту точку зрения, которую наиболее откровенно выразил министр народного просвещения И. Д. Делянов. В своем оташе он указывал, что при решении вопроса об Инспекторском отделе нужно исходить прежде всего из необходимости соблюдать «чувство правительственного приличия». Отмена Положения 6 мая, независимо от того, что его применение «полне показало свою бесплодность и непригодность», была не нужна, так как «породила бы . . . нежелательные толки и глумления». Большинство министров предлагало лишь сузить круг занятий Инспекторского отдела.³⁵

На заседании Комитета министров 25 апреля 1895 г. с большой речью выступил министр юстиции П. В. Муравьев. Он заявил, что «правила об инспекторской части внесли в служебный мир и чиновничий быт вместо ясности и твердости сбивчивость, неопределенность, недоумение и, что всего хуже, задатки внутренней розни и растатанности в отношениях между начальниками и подчиненными». Докладывая несостоятельность «введенного с установлением Инспекторского отдела порядка», П. В. Муравьев вновь обратил главное внимание на устарелость Устава о службе гражданской и невозможность требовать его точного соблюдения. Он подчеркивал, что для правительства «стало необходимо свободное распоряжение . . . своими органами и агентами, а не мелочная и сбивчивая регламентация теперешних служебных законов». Министр юстиции предлагал полностью отменить Положение о производстве дел по инспекторской части гражданского ведомства и «безотлагательно приступить к пересмотру Устава о службе гражданской».³⁶

Речь П. В. Муравьева произвела впечатление на присутствовавших. Большинство (13 членов) признало нужным отменить надзор за перемещениями служащих. Меньшинство ограничилось требованием выделить низшие должности из ведения Инспекторского отдела, чтобы соответствующие предложения были подготовлены специальной комиссией. Николай II согласился с мнением меньшинства.³⁷

Комиссия, образованная под председательством временно управляющего Собственной е. и. в. канцелярией А. С. Талеева, не пришла к единому заключению.³⁸ Высказанные в комиссии мнения были рассмотрены 7 июня 1895 г. Комитетом о службе чинов гражданского ведомства и о наградах, который предложил сохранить надзор за служебными перемещениями на должностях лишь первых шести классов.³⁹

³⁵ Там же, л. 17, 20 об., 41—41 об., 45 об.—46, 42—42 об.

³⁶ Там же, д. 5125, л. 31 об., 32 об.—34, 37 (Журнал заседания Комитета министров от 25 апреля и 2 мая 1895 г.).

³⁷ Там же, л. 22, 23.

³⁸ ЦГИА СССР, ф. 1409, оп. 6, 1895 г., д. 34, л. 136 об.—140.

³⁹ Там же, л. 153—153 об.

При обсуждении этого предложения Комитет министров, как отмечалось в журнале заседания от 20 и 27 июня 1895 г., прежде чем перейти к рассмотрению вопроса об Инспекторском отделе, счел нужным высказаться за осуществление «коренного и по возможности всестороннего пересмотра» Устава о службе гражданской.⁴⁰

С целью сузить круг занятий Инспекторского отдела Комитет министров единогласно постановил изъять из-под контроля перемещения по должностям первых четырех классов, производившиеся царем, и по всем низшим и средним должностям до VI класса. По поводу исключения должностей V и VI классов из ведения Инспекторского отдела возникло разногласие. Большинство (10 членов, включая министров внутренних дел, юстиции, финансов, земледелия и государственных имуществ) высказались за их исключение, поскольку должности V и VI классов требовалось замещать быстро, без задержек. Меньшинство (6 членов) настаивало на сохранении надзора за назначениями на эти должности, как требовавшими утверждения царя, тем более что их изъятие из ведения Инспекторского отдела лишило бы его «почти всякого значения».⁴¹

1 июля 1895 г. журнал заседаний Комитета министров от 25 и 27 июня 1895 г. был утвержден царем. Николай II снова отверг мнение большинства членов Комитета министров и согласился с их единогласным решением об образовании комиссии для пересмотра Устава о службе гражданской.⁴²

Компетенция Инспекторского отдела, хотя министрам и не удалось добиться его ликвидации, значительно сократилась. Фактически полностью была отнята важнейшая из функций этого учреждения — контроль за должностными перемещениями служащих. Сохранившийся надзор за совершающимися министрами назначениями на должности V и VI классов не мог быть сколько-нибудь действенным и представлял собой пустую формальность.

Итак, Инспекторский отдел гражданского ведомства, вызванный к жизни стремлением поднять значение гражданских чинов и званий с этой целью следить за точным соблюдением Устава о службе гражданской, не смог выполнить своего предназначения. Объективно деятельность Инспекторского отдела была направлена на сохранение в неприкосновенном виде порядка прохождения службы вопреки укрепившейся тенденции к его изменению в отдельных учреждениях. Предприпятая Александром III и его некоторыми приближенными попытка строить политику правительства в области организации государственной службы в духе контрреформ натолкнулась на упорное сопротивление большинства министров, отдававших себе отчет в ее несовместности

⁴⁰ ЦГИА СССР, ф. 1263, оп. 2, 1895 г., д. 5129, л. 155, 156.

⁴¹ Там же, л. 157—159.

⁴² Там же, л. 155, 156.

мости с новыми задачами и спецификой деятельности государства. Осуществление в течение короткого периода контроля за соблюдением правил прохождения государственной службы лишь ускорило признание правительством их устарелости и необходимости пересмотра.

Сведение к минимуму контроля за должностными перемещениями служащих на практике имело следствием отказ от намерения сосредоточить в Инспекторском отделе сведения обо всех классных чиновниках. Сокращение компетенции отдела в представлении его руководителей, очевидно, делало сбор таких сведений ненужным. По крайней мере в сохранившихся материалах Инспекторского отдела гражданского ведомства и Комитета о службе чинов гражданского ведомства и о наградах⁴¹ каких-либо сводных данных о классных чиновниках нет, за исключением сведений о чиновниках, поступивших на службу, и о чиновниках, уволенных без прошения, за время с 1 ноября 1894 г. по 1 июля 1895 г.⁴² В целом дела Инспекторского отдела удовлетворительно сохранились только за период после 1895 г. Материалы первых месяцев, когда отдел обладал обширной компетенцией, отсутствуют почти полностью.

После 1895 г. первое делопроизводство Инспекторского отдела⁴³ наряду с контролем за перемещениями по должностям V—VI классов занималось главным образом составлением отзывов о мероприятиях общего характера, имевших отношение к гражданской службе, и разъяснением правил ее прохождения. Среди материалов первого делопроизводства много дел об изменении штатов учреждений, создании и упразднении должностей. Дела о перемещениях по должностям за различные годы сохранились с разной степенью полноты и включают в себя данные о назначениях на должности не только V—VI, но и более высоких классов, т. е. о тех перемещениях, о которых сообщалось в «высочайших приказах по гражданскому ведомству».⁴⁴

Среди материалов второго делопроизводства,⁴⁵ подавляющего контролем за производством в чины, сохранились преимущественно представления руководителей местных учреждений, в которых содержатся краткие, а иногда и полные формулярные списки чиновников.

Наградные дела, сосредотачивавшиеся в третьем делопроизводстве,⁴⁶ были трех видов: годовые представления о наградах

⁴¹ Хранятся в ЦГИА СССР в фонде Собственной е. п. в. канцелярии (ф. 1409).

⁴² ЦГИА СССР, ф. 1409, оп. 6, 1897 г., д. 75.

⁴³ Там же.

⁴⁴ Дела о должностных перемещениях по большей части обозначены в описи поудачно — по именам первых из упоминаемых в них чиновников, что затрудняет поиск нужных материалов.

⁴⁵ ЦГИА СССР, ф. 1409, оп. 7.

⁴⁶ Там же, оп. 8.

по министерствам и учреждениям, представления по третям года и о наградах отдельным лицам. Годичные представления, сохранившиеся по некоторым ведомствам почти за все годы, содержали предположения о наградах чиновникам «за служебные отличия».⁴⁹ Во многих случаях они содержат сведения об общей численности служащих данного ведомства. В них также имеются описания заслуг чиновников, награждавшихся «за выдающиеся отличия» или «вне правил». Такие же описания заслуг находятся в персональных наградных делах и позволяют судить о личном участии чиновника в работе его учреждения. В представленных по третям года испрашивались награды «за неслужебные отличия» и «общепользную благотворительную деятельность».⁵⁰ В них нередко включались руководители частных финансовых и промышленных предприятий, оказавшие какие-либо услуги государственным органам, что в определенной степени свидетельствовало о тесной связи между представителями высшей бюрократии и предпринимательскими кругами.

Сведения о каждом из представлявшихся к наградам переносились из министерских представлений в списки, подготавливавшиеся Инспекторским отделом для рассмотрения в Комитете о службе, и во всеподданнейшие доклады управляющего Собственной е. и. в. канцелярией. Эти материалы хранятся в делах Комитета о службе чинов гражданского ведомства и о наградах.⁵¹

Подготавливавшиеся Инспекторским отделом указы по гражданскому ведомству издавались для служебного пользования типографским способом,⁵² а также публиковались в «Правительственном вестнике» и «Сенатских ведомостях». Как правило, они состояли из трех разделов: о должностных перемещениях, о производстве в чины и о наградах. Издавались указы и об назначениях в служебном положении отдельных лиц.

Инспекторский отдел вел подготовку Адрес-календаря и списков чинов первых четырех классов по принципу предшествовавших лет, т. е. на основании сведений, представлявшихся во-

⁴⁹ При награждении «за служебные отличия» представлялся краткий список, в котором указывались должность, чин, звание, имя и фамилия, награды (с 1904 г. и порицание) чиновника, сроки пребывания на службе, в ведомстве, в должности, в чине; класс должности, годовой оклад содержания, данные о привлечении к ответственности, время и порядок получения последней награды (СЗ, т. III, кн. 1, СПб., 1896, прилож. к ст. 675, лит. А).

⁵⁰ При награждениях «за общепользную и благотворительную деятельность» в кратких списках указывались должность, звание, порицание, имя и фамилия награждаемого, имеющиеся у него награды, время и порядок их получения, описание «выдающихся отличий», сроки пребывания в учреждении и в должности, сведения о привлечении к ответственности (СЗ, т. III, кн. 1, прилож. к ст. 675, лит. В).

⁵¹ ЦГИА СССР, ф. 1409, оп. 14 и 16.

⁵² Вышедшие в 1890—1917 гг. указы по гражданскому ведомству, издаваемые типографским способом, хранятся в делах Комитета о службе (ЦГИА СССР, ф. 1409, оп. 16, л. 07—96).

