

КАДРОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ (ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)

©2017 Попов А.А.¹, Мальцева С.М.²

Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка», г. Самара, Россия

² Самарский энергетический колледж (СЭК), г. Самара, Россия

В статье изучены процессы формирования кадрового потенциала государственной службы с использованием исторического подхода на примере процессов формирования кадрового потенциала государственной службы XVII в. В работе проведен анализ формирования и использования кадрового потенциала государственной службы в историческом аспекте на примере конкретного исторического периода – XVII в. Установлено, что в рассматриваемый период в процессе формирования кадрового потенциала государственной службы сочетались две тенденции. С одной стороны, это торжествующее местничество, а с другой стороны, процессы, которые привели к его отмене в конце XVII в. и продолжали действовать в XVIII в.

Ключевые слова: кадровый потенциал, местничество, государственная служба.

Исследование кадрового потенциала государственной службы в условиях проводимой административной реформы является достаточно актуальным вопросом в общей проблематике истории государственного управления России. Это подтверждают работы различных авторов по исследованию различных аспектов формирования кадрового потенциала государственной службы в России [4]. Изучаются вопросы системы формирования кадрового потенциала во внутренней и внешней среде, роль кадрового потенциала в развитии кадровой политики органов власти, значение кадрового потенциала в социально-экономическом развитии страны и т.п.

Однако попытки рассмотреть этот вопрос с исторической точки зрения малочисленны. Дж. Вико отмечал, что использование исторического подхода позволяет изучить современные процессы, происходящие в обществе более глубоко и основательно [1].

Для анализа кадрового потенциала на исторической основе сформулированы следующие задачи:

- определить понятие кадрового потенциала государственной службы;
- дать оценку историческим источникам, лежащим в основе изучения кадрового потенциала государственной службы XVII века;
- дать характеристику кадровому потенциалу государственной службы XVII века.

Объектом данного исследования является кадровый потенциал государственной службы России в XVII в.

Предметом изучения являются характерные особенности формирования кадрового потенциала государственной службы в XVII в.

Исследование кадрового потенциала с исторической точки зрения – это прежде всего попытка понять, на чем основывается современное состояние формирования и развития кадрового потенциала государственной службы.

XVII век рассматривается не случайно, так как именно в этот период можно видеть во всех сферах жизни общества сочетание тенденций, характерных как для средневековья, так и для нового времени.

Кадровый потенциал государственной службы можно определить как совокупность способностей всех людей, которые заняты в государственном управлении и решают определенные государственные задачи. Качественными характеристиками кадрового потенциала являются численность, структура, знания, профессиональный состав, квалификация, навыки, опыт, личные качества [4].

Качественный и количественный состав исторических источников не позволяет проанализировать качественную характеристику кадрового потенциала государственной

службы в XVII веке достаточно подробно, тогда как процесс формирования можно выстроить.

Уже начиная со второй половины XVI века происходило формирование «государева двора» как кадровой основы системы управленческих кадров средневекового русского государства, базирующейся на феодальной, т.е. поземельной основе, которую дополнял еще один важнейший феодальный элемент – местничество (порядок распределения чинов и званий с учетом происхождения и служебного положения предков). Эти базисные элементы определяли развитие кадровой системы государственного управления на Руси в течение всего средневековья.

К середине XVI века в связи с окончанием процесса объединения русских земель вокруг Москвы возникла необходимость создания системы государственной службы как кадрового обеспечения аппарата управления централизованного феодального государства.

В 1550 г. с этой целью была проведена реформа «государева двора», члены которого стали обеспечиваться землей государством и на этой основе были обязаны к несению государственной службы. Основой этих преобразований являлась тысячная реформа 1550 г. – поместье «избранной тысячи» в Московском и некоторых других близлежащих к столице уездах с тем, чтобы наделенные земельным окладом служилые люди могли всегда быть готовыми для «посылок», т.е. для выполнения правительственных поручений [2]. В состав «государева двора» изначально входило московское дворянство, члены княжеских корпораций и дворовые дети боярские из городов.

Вместе с тем к основным качествам, требуемым при назначении на должности в системе государственного управления (поземельному и местническому), во второй половине XVI века официально прибавляются еще и требования выслуги (т.е. опыта работы – «стажа») и возрастной ценз. Эта особенность отчетливо прослеживается при назначении на думные и московские чины, в чьих полномочиях находилось решение важнейших государственных вопросов, – в этом случае местнический принцип частично отступал перед необходимостью выбора людей

опытных в разрешении государственных вопросов и преданных своему правителю. В конечном счете, жалование высших государственных чинов (думных) находилось исключительно в компетенции царя, который мог варьировать состав Думы по своему желанию, назначая в ее состав проверенных лиц и удаляя из него неугодных. Поэтому система пополнения Боярской думы как главного органа управления государством в рассматриваемый период сложилась двоякая: с одной стороны, официально преобладал традиционно-местнический принцип назначения, дополненный возрастным цензом и требованием определенного «стажа» дворцово-государственной деятельности, с другой стороны, основой для этого назначения всегда служило расположение царя, его желание окружить себя не только опытными, но и преданными людьми.

Лишение думных людей их звания было явлением редким и случалось в порядке царской опалы за преступление политического характера. Несколько случаев такого поведения были при царе Иване Грозном вследствие отъезда бояр в Литву и при Борисе Годунове (опала на Романовых и Черкасских).

Главным резервом пополнения думных чинов были чины московские, которые также занимала боярско-княжеская знать. В основном в окольных и в бояре попадали стольники и московские дворяне, т.к. при назначении в Думу не только учитывалась порода, но и существовал определенный «возрастной» ценз, и был необходим опыт военной и административной службы, который отпрыски знатных фамилий могли получить в указанных должностях.

Во второй половине XVI в. возрастает роль боярства в руководстве деятельностью приказов. Благодаря возрастанию роли знати в руководстве приказами происходила постепенная «бюрократизация» боярства.

В целом именно начиная с середины XVI в. можно говорить о государственной политике по формированию управленческой элиты, которая включала в себя четко осознанную главой государства цель ее проведения, план мероприятий и программу по их реализации. Именно как программу государственного уровня можно рассматривать реформу «государева двора», объективной целью которой

было не только создать слой материально зависимого от государства служилого населения, но и сформировать на его основе кадровый резерв государственной службы [5, 6].

Кадровый потенциал семнадцатого века представляли «государевы служилые люди», которые делились на две категории: служилые люди по прибору и служилые люди по отечеству [6]. Вторые относились к привилегированному сословию и участвовали в непосредственном государственном управлении, «несли государеву службу». Причем это было не столько их правом, сколько обязанностью.

Княжеское боярство во время Смуты, получив верховную власть в стране после падения царя Василия Шуйского, не смогло «устроить государства», присяга московских бояр польскому королевичу Владиславу может оцениваться как предательство. Служилое дворянство стало во главе народного ополчения и сохранило независимость России. Несмотря на моральное поражение, московское боярство сохранило при новой династии свое значение наследственного правительственного круга. Принадлежавшие к высшей знати княжеские фамилии окончательно сравнялись в это время со старыми боярскими родами. Так, например, бояре не княжеского рода (П.И. Романов, Б.И. Морозов, Ф.И. Шереметев, Стрешневы, Салтыковы и т. д.) стояли выше князей (Куракиных, Голицыных, Прозоровских, Репниных) по количеству земельных владений и крепостных. Как справедливо отмечает Г.К. Котошихин, «прежние большие роды князей и бояр, многие без остатку миновались» [3, 7].

Пожалование высшим чином боярина зависело от государя: он мог возвести в это звание и незнатного человека. Но в XVII в. в чин боярина возводились, как правило, члены известных, знатнейших родов, так как достижение этого чина было затруднено для неродословных людей необходимостью пройти последовательно ряд чинов: стольника, думного дворянина, окольничего. Члены именитых фамилий могли быть возведены в боярство из низшего чина стольника, минуя окольничество. В этом состояло преимущество так называемых «больших родов». В XVII в. было 19 перворазрядных родов, пользовавшихся привилегией назначения в

чин боярина, минуя чин окольничего (Воротынские, Голицыны, Кашины, Куракины, Одоевские, Олшевские, Пронские, Репнины, Ростовские-Бехтеяровы, Буйносовы, Темкины, Сицкие, Сулешовы, Трубецкие, Урусовы, Хованские, Шаховские, Шуйские и одна не княжеская фамилия Морозовых).

Второй разряд высшей знати составляли роды, члены которых назначались как боярами, так и окольничими. В этот разряд входили наполовину княжеские, наполовину старые боярские роды (Захарьины-Романовы-Юрьевы, Годуновы, Салтыковы, Стрешневы, Милославские, Нарышкины, Шереметевы, второстепенные князья Барятинские, Бельские, Волконские, Долгорукие, Лобановы-Ростовские, Лыковы, Хилковы, Черкасские и др.). Некоторые знатные роды не поднимались выше чина окольничих. Государь при назначении бояр и окольничих опирался на их родословную и принцип местничества. Указанный принцип не допускал неродословных людей занимать высокие места (при назначении на высокий пост воеводы большого полка неродословного человека он должен был назначить воеводами других полков тоже неродословных людей, устранив боярство). Часто случалось так, что пост первого полкового воеводы поручался лицу знатному, но не способному.

Отечество, древность рода сами по себе имели небольшое значение в местническом счете, а имели значение только в связи с разрядной службой. Места определялись по прежнему отношению лиц на совместной, высшей разрядной службе. Если род не служил по разряду, то род «худал», и потомкам практически невозможно было восстановить свои отеческие права на высшее место, некоторые роды удельных князей в XVI веке не были занесены в родословные книги. Благодаря местничеству резкие скачки по лестнице государевой службы были практически невозможны, случайное понижение одного из представителей становилось трудно восполнимой потерей («потеркой» - «находка»). Каждая потеря и находка становились важными прецедентами на будущее положение рода на государевой службе, так как действовали два правила местничества: первое - последнее служебное отношение лиц покрывало собою все предыдущие; второе - каж-

дое повышение или понижение одного члена фамилии сказывалось на всех его родичах (потеря старших представителей принижала весь род, потеря меньших родичей не нарушала прав старших линий). Невысокая служебная должность сама по себе не уменьшала чести рода, уменьшить ее могла только совместная служба с представителем менее знатного рода.

Правительство всегда старалось установить принцип, что всякая государева служба честна, несмотря на это в XVII в. появились службы «низкие», «невместные»: служба в городничих, в городских приказчиках, в посольских гонцах, в стрелецких чинах, в ротмистрах. При царе Алексее Михайловиче местничество охватывает очень широкий круг служебных назначений, начинают местничать даже дьяки и гости, в разряд зачисляются службы засечных сторожей, начинается местничество неродовитых людей, при том что правительство ужесточает наказания за местнические споры, подготавливая скорую отмену местничества, так как подобные пререкания при назначениях на государеву службу были вредны для государственного управления.

В 1682 году местничество было упразднено. Взамен потерявших значение разрядных книг была составлена официальная родословная книга «предбудущим родам на память». Учреждённая палата родословных дел составила эту книгу. Она делилась на 4 части. В первую часть были занесены княжеские роды и роды, которые со времен Ивана Грозного служили в близости к государю. Во вторую часть были занесены роды, которые служили знатную службу, начиная с Михаила Федоровича, и первая десятня дворян. В третью часть были занесены роды, которые в знатных чинах не были, средняя и меньшая десятня дворян. В четвертую часть были занесены те роды, которые были пожалованы московскими придворными чинами за службу отцов и за свою службу.

Отмена местничества объясняется упадком боярской знати. В середине XVII в. вы-

двинулось много новых неродовитых имен: А.Л. Ордин-Нащокин (сын уездного псковского дворянина), Артамон Андреевич Матвеев (сын дьяка приказа Казанского дворца).

В итоге в рассматриваемый период в процессе формирования кадрового потенциала государственной службы сочетались две тенденции, влияющие на то, кто и какие государственные должности занимал, на чем основывался принцип назначения на государственную должность, какие процессы влияли на чинозамещение в XVII веке. С одной стороны, это все еще торжествующее местничество, а с другой стороны, процессы, которые привели к его отмене в конце XVII в. и продолжавшие действовать в XVIII веке.

Сочетание этих тенденций есть отражение противоречивого содержания самого XVII века, в котором сочетались процессы, характерные для времени формирования «государева двора» как кадровой основы системы управленческих кадров средневекового русского государства, базирующейся на феодальной, т.е. поземельной основе, которую дополнял еще один важнейший феодальный элемент – местничество, а также процессы, формирующие кадровую элиту российского государства за счет личностных достижений служилых людей.

Пожалование высшим чином боярина зависело исключительно от царя. Он мог возвести в это звание и незнатного человека. Но справедливости ради надо сказать, что достижение этого чина неродовитым человеком было возможно, но после последовательного прохождения ряда более низших чинов. За отказ от несения государевой службы государство строго наказывало нерадивых служилых людей, отнимая вотчины и поместья.

Новая концепция формирования кадрового потенциала государственной службы, сложившаяся в XVII в., может быть выражена словами одного из государственных чиновников второй половины XVII в.: «Велик и мал живет государевым жалованием».

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Вико Дж. Основания новой науки об общей природе наций. 1725 г. М., 1994. 628 с.
2. Зимин А.А. Реформы Ивана Грозного. М., 1960. С. 366-371.
3. Котошихин Г.К. О России в царствование Алексея Михайловича. СПб.: Издательство Археографической комиссии, 1884. 272 с.
4. Куршиева Н.М. Современное состояние и динамика формирования кадрового потенциала государственной и муниципальной службы // Вопросы управления. 2014. № 5. С. 15-19.
5. Лебедева Е.В. Местничество и его роль в развитии государственного управления Московского государства XVI-XVII вв. // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. 2013. № 4(8). С. 50-526.
6. Лебедева Е.В. Местничество как социально-политический институт Российского общества (XVI-XVII вв.) // Материалы конференций. Сборник статей / под ред. В.К. Семенычева. Самара, 2013. С. 39-45.
7. Павлов-Сильванский Н.П. Государевы служилые люди. М.: Крафт+, 2008. 378 с.

HUMAN RESOURCES POTENTIAL OF THE PUBLIC SERVICE (HISTORICAL ASPECT)

© 2017 A.A. Popov¹, S.M. Maltseva²

¹Samara University of Public Administration “International Market Institute”, Samara, Russia

²Samara Energy College (SEC), Russia

The article deals with the processes of human resources potential formation of the civil service with the use of the historical approach by the example of such processes in the 17th century. In our work, we conducted an analysis of the formation and use of the human resources potential of the civil service in the historical aspect by the example of a specific historical period of XVII c. It was established that during the period under review, two tendencies were combined in the process of forming the civil service potential. On the one hand, this is still a triumphant localism, and on the other hand the processes that led to its abolition at the end of the 17th century and continued up to the XVIII century.

Keywords: human resources potential, localism, public service