

В. Г. Балковая

Организация таможенной службы в Российской империи

Организационное становление таможенной службы Российской империи проходило в рамках общего процесса формирования государственной гражданской службы. Настоящая публикация имеет целью раскрыть процесс поэтапного перевода руководящих должностей системы таможенного ведомства Российской империи в чины государственной гражданской службы с предоставлением полагавшегося им материального и пенсионного обеспечения.

Институт государственной службы оформился в полном объеме лишь в правление Петра I. Как отмечают исследователи, с самого начала своих преобразований при назначении на должности царь руководствовался не происхождением соискателя и заслугами его предков, а служебной годностью, деловитостью, личной преданностью¹.

Окончательное внешнее закрепление государственная служба приобрела после принятия Табели о рангах². Однако этот нормативный правовой акт в первоначальной редакции не в полной мере урегулировал различные сферы управленческой деятельности, большинство должностей государственной гражданской (статской) службы долгое время оставались за ее пределами. В таможенном деле в ходе петровских преобразований утвердилась штатная служба по вольному найму.

В Московском государстве в качестве основной модели таможенной службы утвердилась «верная» служба, являвшаяся повинностью податного населения и осуществлявшаяся на безвозмездной основе в течение установленного срока. Петр I решил перейти от нее к службе по найму, так как, по его мнению, «содержать таможенных служителей без жалованья опасно для таможенных сборов»³. Кроме того, «кратковременность службы и незаинтересованность в ней

¹ Хацкилов А. С., Лойт Х. Х. Реформирование Петром I кадрового состава и структуры государственной гражданской службы России // История государства и права. 2007. № 10. С. 14.

² ПСЗ. [Собр. 1]. СПб., 1830. Т. 6. № 3890. С. 486–493.

³ Мушкет И. И., Нижник Н. С., Симонова Н. В. Таможенная служба Санкт-Петербурга, 1703–2003. СПб., 2003. С. 28.

посадских людей препятствовали созданию обученных кадров в такой области государственного хозяйства, которому правительство отводило все большую роль в денежных накоплениях»⁴.

В новых условиях чиновники получали фиксированный размер денежного жалования, оставление службы влекло прекращение его получения, а перемещения по службе, связанные с понижением или повышением, отражались на его размере.

Переход таможенной системы на новую модель службы осуществлялся постепенно, в течение тридцати лет (1724–1753 гг.), все это время «верная» служба продолжала существовать наряду со службой по найму.

Служба в таможенных Российской империи по вольному найму была значительным шагом вперед по сравнению с «верной» службой, она была выгодна как служащим, так и государству. Преимущества служащих заключались в том, что эта деятельность была именно вольной (не являлась повинностью), кроме того, осуществлялась за фиксированное жалование, что было в те времена редкостью. Государство тоже получало свои преимущества — таможенное дело осуществляли подготовленные люди, дорожившие своей службой, а введение штатных расписаний с фиксированными должностями позволяло обеспечивать сложные служебные взаимодействия в процессе этой деятельности. Это позволило поднять организацию таможенного дела на качественно новый уровень. Именно вследствие этого служба по вольному найму в таможенных Российской империи просуществовала вплоть до революции 1917 г.

В первые годы формирования таможенной системы на штатной основе при назначении на руководящие должности выходцы из дворянства пользовались безусловным приоритетом перед другими сословиями⁵. С середины XVIII в. начинает расширяться социальная среда, выходцы из которой могли претендовать на занятие аттестованных должностей.

В частности, в ходе таможенной реформы 1753–1755 гг. советник Коммерц-коллегии Сергей Меженинов разработал предложения по улучшению кадрового состава таможен. Будучи сам выслуженцем, он предлагал шире жаловать чины выходцам из

⁴ Козлова Н. В. Российский абсолютизм и купечество в XVIII веке (20-е — начало 60-х годов). М., 1999. С. 68.

⁵ ПСЗ. [Собр. 1]. Т. 6. № 3886. С. 597.

купечества или приказным служителям таможен, кои «особливо верность и прилежность окажут, по представлению директоров»⁶. Возможность жаловать служителей таможни — выходцев из купеческого сословия — чинами Табели о рангах впервые предусматривалась указом от 17 июня 1734 г.⁷, но Меженинов предлагал сделать это постоянной практикой, считая, что такие служители и управители могут принести наибольшую пользу. Для улучшения личного состава управителей предлагалось впредь определять их «к тем таможенным сборам не по их прошениям, а по представлениям» (служебным характеристикам).

В качестве такой выслужной карьеры выходца из купеческого сословия можно привести Гаврилу Попова, который в июле 1755 г. был назначен «главным надзирателем сверх объездчиков» для организации борьбы с контрабандными перемещениями товаров. Ему был присвоен чин обер-офицера, чтобы «почитали за служащую и поверенную персону», а для «авторитета в губернских, провинциальных и воеводских канцеляриях» — чин комиссарский⁸. Однако такие успешные карьеры в то время были явлением исключительным и чаще свидетельствовали не о сверхспособностях, а о наличии высокого покровителя.

Российская империя была государством дворянским, поэтому в ней имелись механизмы ограничения притока в дворянское сословие выходцев из других социальных групп. Табель о рангах давала возможность при достижении определенных военных и статских чинов получить личное, а затем и потомственное дворянство, поэтому устанавливались жесткие требования для соискателей должностей. Так, в соответствии с указом Правительствующего Сената от 28 апреля 1790 г., при представлении к присвоению в статской службе VIII классного чина требовалось прикладывать свидетельство о принадлежности к дворянскому сословию⁹.

В таможенной системе в XVIII в. количество лиц, имевших статские чины, было невелико, последние же присваивались руководителям таможен и ведущим управителям. В Санкт-Петербургской портовой таможне в 1753 г. были аттестованы по Табели о рангах три должностных лица: обер-инспектор

⁶ РГАДА. Ф. 397. Оп. 1. Ед. хр. 547. Л. 20 об.

⁷ ПСЗ. [Собр. 1]. СПб., 1830. Т. 9. № 6606. С. 377.

⁸ Там же. СПб., 1830. Т. 14. № 10431. С. 384–385.

⁹ Там же. СПб., 1830. Т. 23. № 16960. С. 236.

(VII классный чин надвornого советника), обер-цольнер и контролер (IX классный чин титулярного советника). Директора Царынской и Кременчугской пограничных таможен имели VIII классный чин коллежского асессора¹⁰.

Таким образом, таможенная служба уже к середине XVIII в. превратилась в одно из направлений статской службы Российской империи. Вместе с тем, лишь очень ограниченный круг должностных лиц получил преимущества состояния на государственной статской службе. Большинство не только служителей, но и управителей таможен классных чинов на тот момент не имели и занимали должности на условиях вольного найма.

Но даже должности таможенных служителей по вольному найму в тот период благодаря стабильному жалованью представлялись привлекательными для многих. Поэтому существовала практика приема на должности «без жалованья, до освобождения вакансии», «а когда она будет, тогда его в штат включить»¹¹. Это, с одной стороны, позволяло администрации присмотреться к кандидату, с другой — сделать для соискателя места желание поступить на штатную службу более осознанным.

Во второй половине XVIII в. наметилась тенденция повышения образовательного уровня государственных служащих Российской империи. Хотя еще сохранялась практика раздачи необразованным фаворитам самых высоких государственных должностей, на менее привлекательные внешне, но фактически более значимые места стремились назначать образованных и имеющих опыт государственной деятельности соискателей. Такой, например, карьерой являлась служба в таможенном ведомстве Германа Даля, выходца из рабочей семьи балтийских немцев, проживавшей в одной из прибалтийских провинций. Он понимал, что шанс выбиться в люди при отсутствии денег ему может дать только образование, поэтому в тяжелых материальных условиях в 1740-е годы обучался в двух немецких университетах. После возвращения в Российскую империю он поступил на государственную службу и в правление Екатерины II стал одним из наиболее влиятельных чиновников таможенного ведомства, курируя все прибалтийские таможни и дослужившись до IV классного чина Табели о рангах — действительного статского советника¹².

¹⁰ РГИА. Ф. 138. Оп. 6. Ед. хр. 30. Л. 42–43, 100 ; Ед. хр. 27. Л. 130.

¹¹ Там же. Ед. хр. 27. Л. 369.

¹² *Завьялов Д. А.* Карьера таможенника в эпоху Екатерины Великой // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2015. № 1. С. 89–98.

В первой половине XIX в. обозначилась устойчивая тенденция перевода на условия статской службы все большего числа служителей таможенного ведомства. Важную роль в этом сыграли идеи М. М. Сперанского, заложившего основы теории государственной службы. Он попытался научно обосновать принципы, которыми должно руководствоваться государство при определении количества служащих, осуществлении качественного отбора лиц для поступления на государственную службу, организации ее прохождения¹³.

Следствием этой инициативы стала разработка и принятие в 1832 г. учредительного нормативного акта, организующего прохождение государственной гражданской службы в Российской империи — «Устава о службе гражданской по определению от правительства». При приеме на службу учитывались происхождение соискателя, его возраст и познания. До 1890-х годов на службу принимались дети потомственных дворян, личных дворян, военных офицеров, чиновников, священников, купцов 1-й гильдии, придворных служителей (без чина), канцелярских (приказных) служителей. Запрещалось принимать на службу детей иностранцев, почетных граждан, купцов 2-й и 3-й гильдий, мещан, воинских нижних чинов (единственное исключение составляли люди с законченным университетским образованием, ученой или академической степенью, которые могли быть зачислены на службу независимо от происхождения). Поступать на службу в качестве кандидата допускалось с 14 лет, но действительная служба начиналась с 16 лет. Для поступления на службу необходимо было иметь среднее или высшее образование (полный курс гимназии или университета, пройденный в российских учебных заведениях). Допускалось получать образование в иных средних и высших учебных заведениях, приравненных к гимназии или университету. В особых случаях разрешалось принятие соискателей, имеющих домашнее образование, но сдавших экзамен¹⁴.

Начиная с середины XIX в. значительно увеличивается число аттестованных должностей статской службы по Табели о рангах среди управителей таможен¹⁵. С 1727 г. служители таможен стали

¹³ Байкеева С. Е. Теоретико-правовые взгляды юристов царской России на кадровое обеспечение государственной службы // История государства и права. 2008. № 7. С. 35–36.

¹⁴ СЗРИ. СПб., 1857. Т. 3.

¹⁵ ПСЗ. Собр. 2. СПб., 1855. Т. 29. № 28138. С. 412.

обеспечиваться обмундированием установленного образца¹⁶. Дополнительно они получали право на ношение фуражек и шпаг¹⁷.

Целый ряд служащих таможен получил материальные льготы: столовые деньги в дополнение к окладу жалованья и оплату командировочных расходов в связи с удаленностью¹⁸, квартирные деньги для чиновников в случае отсутствия казенных квартир¹⁹. В отдельных таможах чиновники приобрели право на получение определенного процента с таможенных сборов в качестве премиальной выплаты²⁰. При переводах на другое место службы служащие и управители таможен начали получать прогонные деньги. Кроме того, при службе в отдельных регионах служащие приобрели особые законодательно закрепленные преимущества. В 1839 г. появилась возможность получения пенсии по инвалидности, если увечье было получено в процессе осуществления должностных обязанностей²¹.

При переводе на отдельные должности статской службы в таможенном ведомстве офицерам-военнослужащим оставляли отдельные привилегии²² и даже возможность сохранения воинских чинов при поступлении на статскую таможенную службу²³.

Общей тенденцией развития таможенной службы в XIX в. было постепенное увеличение числа аттестованных по Табели о рангах должностей в штате таможен и таможенных застав. Автор не имеет полной картины по стране, но интересную информацию по этому вопросу удалось получить на основе серии сборников «Таможня на Тихом океане», содержащих тексты архивных материалов. Из штатных расписаний таможен и таможенных застав региона можно получить информацию об общей численности служащих отдельных учреждений, в том числе служащих, занимавших аттестованные должности.

С учетом слабой экономической освоенности региона, недавно вошедшего в состав Российской империи, необходимо отметить,

¹⁶ ПСЗ. Собр. 2. СПб., 1830. Т. 2. № 1317. С. 691–692 ; СПб., 1871. Т. 42, отд-ние 1. № 44741. С. 986 ; СПб., 1878. Т. 51, отд-ние 1. № 55719. С. 212.

¹⁷ Там же. СПб., 1834. Т. 8, отд-ние 1. № 6060. С. 152–153.

¹⁸ Там же. СПб., 1838. Т. 12, отд-ние 1. № 10291. С. 352–353.

¹⁹ Там же. СПб., 1842. Т. 16, отд-ние 1. № 14799. С. 795.

²⁰ Там же. Т. 12, отд-ние 1. № 10298. С. 358.

²¹ Там же. СПб., 1840. Т. 14, отд-ние 1. № 12401. С. 536–537.

²² Там же. СПб., 1876. Т. 49, отд-ние 2. № 54195. С. 446–447.

²³ Там же. СПб., 1878. Т. 51, отд-ние 2. № 56175. С. 27–28.

что здесь из таможенных учреждений преобладали таможенные заставы. Александровская, Благовещенская, Петропавловск-Камчатская и Хабаровская заставы в своем штатном расписании предусматривали две аттестованные должности (управляющего и помощника управляющего), имевшие соответственно IX и X классные чины²⁴.

Сложнее были организованы таможни, которых на тот период в регионе было две — Благовещенская пограничная и Владивостокская портовая. В штатном расписании Благовещенской таможни насчитывалось 10 аттестованных должностей. Наиболее высокий классный чин (VII) занимал управляющий, остальные служители имели чины от VIII до X²⁵. Еще более значимой была Владивостокская портовая таможня, являвшаяся тихоокеанскими морскими воротами Российской империи и являвшаяся таможней 1-го класса 2-го разряда. В ее штатном расписании было 18 аттестованных должностей. С учетом этого, управляющий Владивостокской таможней имел VI классный чин, остальные служители, соответственно, от X до VII²⁶. Соотношение аттестованных должностей и вольнонаемных служителей в штате одного таможенного учреждения колебалось от одного к трем до одного к восьми.

Новой тенденцией развития государственной службы в конце XIX — начале XX в. стало привлечение женщин, стремящихся не к замужеству, а к созданию собственной карьеры. В таможенную систему женщины впервые были допущены на условиях вольного найма в конце XIX в., где стали исполнять обязанности стенографисток, машинисток, помощниц бухгалтеров, счетоводов. Для поступления в таможни женщины должны были иметь образование не ниже среднего (окончить женскую гимназию, институт, епархиальное женское училище) или звание народной учительницы.

Важным шагом вперед стало принятие в мае 1914 г. закона «О допущении лиц женского пола на службу в местные таможенные учреждения»²⁷, который впервые предоставил женщинам

²⁴ Таможня на Тихом океане: документы и материалы / авт.-сост.: Н. А. Беляева [и др.]. Владивосток, 2002. Вып. 1 : Благовещенская таможня. С. 14 ; Владивосток, 2004. Вып. 2 : Хабаровская таможня. С. 16 ; Владивосток, 2005. Вып. 3 : Сахалинская таможня. С. 19.

²⁵ Там же. Владивосток, 2007. Вып. 4 : Владивостокская таможня. С. 17.

²⁶ Там же. С. 69.

²⁷ Таможенное дело России : сборник документов и материалов / сост. П. В. Дзюбенко [и др.]. М., 2000. Т. 3 : 1864–1917. С. 338.

возможность поступать не только на службу по вольному найму, но и на статскую службу в таможи. Занимавшие аттестованные должности женщины имели право получать классные чины с XIV до VIII класса включительно. При этом женщины пользовались одинаковыми служебными правами и преимуществами с мужчинами, занимавшими аналогичные должности (п. 3), включая право получать командировочные расходы (п. 4), надбавки за службу в удаленных районах (п. 5), а также выслужные пенсии, которое не утрачивалось даже в случае замужества (п. 6). Объем обязанностей и ответственности у мужчин и женщин на аналогичных должностях признавался равным (п. 3).

Таким образом, на завершающем этапе истории Российской империи таможенная служба переживала важные изменения. Это выразилось в усложнении решаемых управленческих задач, совершенствовании внутренней структуры таможен, возрастании требований к профессиональной подготовке служителей.

За время существования Российской империи сменилось несколько моделей организации и прохождения таможенной службы, их последовательная смена свидетельствовала об усилении тенденции бюрократизации государственного управления. Утверждение государственной гражданской службы в таможнях свидетельствовало о постепенном вращении таможенной службы в единую модель статской службы Российской империи.