

ЖЕНЩИНЫ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ В РОССИИ В НАЧАЛЕ XX в.

Аннотация. В статье анализируется положение женщин на государственной службе в России в начале XX в. Автор рассматривает причины поступления женщин на государственную службу, их правовой статус и роль в деятельности различных учреждений. Предметом внимания также является отношение чиновников разного уровня к проблеме привлечения женщин в государственные учреждения и изменения правительственной политики в этом вопросе в начале XX в.

Ключевые слова: женщины, служба, правительство, государство, политика, статус, учреждения.

Abstract. The women's position in civil service in Russia at the beginning of the XX-th century is analyzed in this article. The author researches the reasons of women's coming to civil service, their lawful status and their activity at different institutions. The author also researches the attitude of the officials of different levels to the problem of women's activity at civil institutions and to changing the government's policy to this problem at the beginning of the XX-th century.

Keywords: women, service, government, state, policy, status, institution.

Модернизация конца XIX – начала XX вв. актуализировала проблему правового статуса женщины. Развитие гражданского общества предполагало равенство в правах всех его членов, демократизация политической системы в развитых странах ставила на повестку дня вопрос о политическом равноправии женщин. Отставание России от передовых европейских стран по уровню политического развития в этот период не исключало появления сходных тенденций в развитии общественной жизни.

Российская женщина не была абсолютно бесправной, однако общественное сознание традиционно отводило ей второстепенную роль в общественной и политической жизни. Этот принцип был законодательно закреплён государством. Женщины не могли лично участвовать в сословных (дворянских) или земских собраниях, они могли реализовать свои избирательные права только опосредованно через доверенных лиц – близких родственников мужского пола. Такое же ущемление в правах сохранилось при выборах в Государственную Думу [1].

Стереотипы политического мышления оказали влияние и на освободительное движение начала XX в. В нем не было полного единomyслия по вопросу о политических правах женщин. Если революционные партии предполагали равноправие женщин без всяких ограничений, то в либеральном лагере вопрос о избирательных правах женщин длительное время оставался открытым. Либералы в общем не подвергали сомнению право женщин на участие в деятельности местного самоуправления. Однако значительная их часть долгое время считала вопрос о предоставлении женщинам равных избирательных прав (в первую очередь при выборах Государственной Думы) преждевременным ввиду того, что данная идея еще не нашла всеобщего признания в обществе [2].

До начала XX в. российское самодержавие отказывало женщинам в праве поступать на государственную службу. В статье 156 Устава о службе гражданской четко определялось: «На канцелярские и другие должности во всех правительственных и общественных учреждениях, где места предоставляются по назначению от начальства или по выборам, воспрещен прием женщин даже и по найму» [3]. В то же время в некоторых сферах государственной деятельности обойтись без участия женщин было нельзя, поэтому уже следующая 157-я статья Устава допускала привлечение женщин на службу в женских благотворительных, медицинских, образовательных учреждениях, а также в некоторых учреждениях государственного контроля, почтово-телеграфного ведомства, адресных столах полицейских подразделений. При этом оговаривалось, что женщины могут занимать канцелярские, врачебные, преподавательские должности исключительно по вольному найму «без предоставления им каких-либо прав и преимуществ, государственной службой приобретаемых, а равно и права замещения штатных должностей» [4, с. 1]. Таким образом, рекрутируя женщин в государственный аппарат, правительство упорно не желало признавать их государственными служащими.

Модернизация российского общества в начале XX в. усложнила задачи, стоящие перед государственным аппаратом, и потребовала от правительственных агентов более высокого образовательного уровня и профессиональной подготовки. В связи с этим меняется кадровая политика правительства, постепенно главным критерием при замещении различных должностей в государственном аппарате становится не происхождение, а уровень образования. Стремление привлечь в государственные учреждения как можно больше лиц со средним и высшим образованием поворачивает ранее продворянскую кадровую политику в сторону российской интеллигенции, в среде которой отношение к государственной службе было в определенной степени антагонистическим. К тому же лица с высоким уровнем образования в этот период были широко востребованы и могли довольно легко найти более престижную и высокооплачиваемую службу в различных общественных и коммерческих структурах.

В результате реальная ситуация с кадрами в государственных учреждениях, особенно в провинциальном административном аппарате, была далека от правительственных ожиданий. Особенно низким был образовательный уровень полицейских чиновников в провинции. Многие не имели образовательного ценза, необходимого для получения классовых чинов и поэтому числились лишь исполняющими обязанности, не обладая всеми правами занимаемой должности. Это были выходцы из низших слоев общества, нередко начинавшие свой служебный путь простыми урядниками. Опыт полицейской деятельности позволял таким чиновникам справляться со своими обязанностями, однако их уровень развития и кругозор явно не соответствовали занимаемым постам, что отрицательно сказывалось на профессиональной компетентности. Служебные документы, выходившие из-под пера некоторых пензенских полицейских администраторов, по выражению старшего советника губернского правления В. П. Попова, часто годились «лишь для юмористических журналов» [5]. Такое же тяжелое положение с кадрами было в канцеляриях различных губернских учреждений. Труд чиновников, занимавших должности низшего класса, оплачивался скудно. Столоначальник губернского правления в 1905 г. получал 735 руб. в год, столоначальник уездного по-

лицейского управления – 300 руб. [6]. В наиболее плачевном состоянии находились канцелярские чиновники, состоявшие за штатом. Они не имели привилегий, связанных с государственной службой, и в любой момент могли быть уволены без всяких видимых причин. Это делало службу в губернских административных учреждениях малопривлекательной для деятельных и способных чиновников, стимулировало злоупотребление и пренебрежение служебным положением.

Положение еще больше усугубилось в период революции 1905–1907 гг., когда престиж государственной службы резко упал. Низкий уровень жизни и увеличение административной нагрузки, а также опасность, которой подвергались в революционный период государственные служащие, привели к существенным изменениям в социальной структуре низшего звена провинциального административного аппарата. Представителей привилегированных слоев провинциального общества потеснили выходцы из бывших податных сословий (крестьянства и мещанства), которые после указа от 5 октября 1906 г. «Об отмене некоторых ограничений в правах сельских обывателей» получили возможность свободно поступать на государственную службу. Они были движимы желанием несколько улучшить свое материальное положение и подняться чуть выше по социальной лестнице. Их познаний порой едва хватало для выполнения возложенных обязанностей, а моральный облик нередко оставлял желать лучшего даже с точки зрения их непосредственного начальства. Самарский губернатор В. В. Якунин в письме директору департамента общих дел МВД А. Д. Арбузову характеризовал положение в губернском правлении следующим образом: «Со стороны многих чиновников было замечено халатное отношение к делу, неисправное посещение службы и другие недостатки до пьянства и взяточничества включительно» [7].

Привлечение женщин на государственную службу стало одним из возможных способов решения создавшейся кадровой проблемы. Руководители различных государственных учреждений по собственной инициативе привлекали женщин на службу в свои ведомства. К началу XX в. женщины служили в различных подразделениях МВД, акцизного управления, министерства земледелия и государственных имуществ, министерства юстиции и даже в Сенате [4, с. 492]. После первой российской революции их численность увеличилась весьма существенно. Создавшаяся ситуация заставила правительство определить правовой статус женщин на государственной службе. Причины изменения государственной политики в этом вопросе изложены в письме

чиновника особых поручений при министре внутренних дел А. Г. Кондратьева директору департамента общих дел МВД А. Д. Арбузову. По мнению А. Г. Кондратьева, практика многих государственных учреждений показала, что женский труд может быть продуктивнее мужского, но полное бесправие женщин «ставит их в положение каких-то париев в ряду прочих служащих и принижает личное достоинство выдающихся работниц перед малопригодными к делу лицами мужского пола», снижая тем самым эффективность их служебной деятельности [8, л. 1]. Для решения проблемы в 1909 г. была создана специальная комиссия под руководством директора департамента общих дел МВД А. Д. Арбузова, в задачу которой входило выяснение размеров применения женского труда в подведомственных учреждениях и отношения руко-

водителей различных подразделений министерства к вопросу о рациональности привлечения женщин на государственную службу и их правовом статусе.

По данным комиссии, в 1909 г. на службе в местных учреждениях МВД состояли 1459 женщин [8, л. 68 об.]. В сравнении с общим количеством служащих численность была небольшой. Только в одной Пензенской губернии (не самой большой по размерам) штатных чиновников МВД было 522 человека без учета канцелярских служащих и низших полицейских чинов [9]. Больше всего женщин служило в административном аппарате столичных губерний: в Московской – 114 человек, в Санкт-Петербургской – 90 человек [10, л. 68 об.]. Столичные чиновники имели больше возможностей найти доходные и респектабельные должности в негосударственных учреждениях, те же, кто хотел сделать административную карьеру, стремились попасть в центральные ведомства, служба в которых считалась более престижной. Поэтому в местных учреждениях столичных губерний кадровые проблемы стояли острее, чем в провинции. Что касается провинциальных губерний, то больше всего женщин служило в Виленской (59 человек) и двух поволжских Саратовской и Самарской (42 и 38 человек). В семи административных территориях женщин на государственной службе не было вообще [10, л. 69, 70]. Наличие женщин в местном управленческом аппарате зависело от многих причин. Определенную роль играло личное отношение местных руководителей к этому вопросу. Чаще женщины встречались в местных учреждениях экономически развитых регионов, где у квалифицированных служащих мужского пола было больше возможностей реализовать свои способности вне государственного аппарата. Определенную роль играли местные традиции. Женщины реже принимались на службу в административные управления в казацких областях и на некоторых национальных окраинах. Больше всего женщин служило в губернских правлениях и адресных столах полицейских учреждений. Практически не было женщин в губернских и уездных по воинской повинности присутствиях. Социальное происхождение женщин было различным, но преобладали выходцы из среды разночинцев. Представительницы этого слоя были лучше знакомы с особенностями государственной службы и более эмансипированы. Уровень их образования был достаточно высоким. Более половины женщин имели среднее и незаконченное среднее образование. Лица с высшим образованием почти не встречались, поскольку для женщин в России высшее образование было практически недоступно. У имевших высшее образование были дипломы иностранных учебных заведений. Возраст служащих колебался от 14 лет (минимальный возраст поступления на государственную службу) до 58 лет [10, л. 69, 70]. Женщины в основном занимали должности писцов, канцелярских служащих, но были и такие, кто исполнял должности классных чиновников: архивариусов, регистраторов, делопроизводителей, столоначальников. Большинство женщин получало небольшое жалованье от 200 до 500 руб. в год, некоторые вообще не имели постоянного жалованья [10, л. 71 об.]. Оплата женского труда обычно соответствовала нормам, существовавшим для низших служащих провинциальной администрации.

В целом руководство МВД относилось к привлечению женщин на государственную службу положительно. Из 94 руководителей различных местных и центральных учреждений, опрошенных комиссией А. Д. Арбузова, только десять человек высказались категорически против использования

женского труда в подразделениях министерства [10, л. 38–60]. Следует отметить, что свои резюме по данному вопросу губернаторы предоставляли в министерство после консультаций с руководителями подведомственных подразделений, поэтому можно считать их коллективным мнением большинства администраторов различного уровня. Мотивы положительного отношения провинциальных администраторов к данному вопросу выразил в рапорте пензенскому губернатору наровчатский уездный исправник: «Допущение лиц женского пола на службу признается полезным, так как при ограниченном вознаграждении труда значительно труднее найти для замещения канцелярской должности трезвых и исполнительных служащих мужского пола» [11]. Провинциальные чиновники отмечали добросовестность, аккуратность, дисциплинированность женщин, а также то, что они, как правило, больше дорожат службой, чем их коллеги-мужчины. Мнение самих губернаторов было созвучно отзывам подчиненных. Самарский губернатор В. В. Якунин отмечал: «Лица женского пола обладают в большинстве средним образованием и, следовательно, принадлежат к интеллигентному классу, а равно и проявляют, как показал опыт, достаточную работоспособность» [12].

Противники привлечения женщин на государственную службу нередко аргументировали свою позицию неспособностью женщин в полной мере выполнять некоторые должностные обязанности. Некоторые полицейские чиновники мотивировали отказ в приеме на службу тем, что даже канцелярские служащие полицейских учреждений нередко привлекаются к выполнению оперативной работы, которая женщинам не по силам. Категорически против использования женского труда в своих учреждениях по этическим соображениям выступали руководители разного уровня по воинской повинности присутствий. Осмотр новобранцев, сопровождавшийся обнажением мужчин, по их мнению, не мог производиться в присутствии женщин-служащих. Некоторые администраторы относились предвзято к способности женщин нести государственную службу. Городищенский уездный исправник Пензенской губернии отмечал, что женщин нельзя допускать к занятию должностей на государственной службе, поскольку «должности эти ответственные, требуют известного навыка, знания дела и знакомства с законами, к изучению которых они как считающие это для себя сухим материалом весьма не склонны» [13, л. 41]. Подобная позиция среди чиновников все же была редкостью.

Далеко не все руководители, согласившиеся пропустить женщин на государственную службу, были готовы предоставить им соответствующие служебные права. Некоторые, подобно пензенскому губернатору И. Ф. Кошко, считали, что служебное положение женщин должно остаться прежним [13, л. 59]. Подавляющее большинство чиновников, допуская наделение женщин некоторыми правами, не стремились уравнивать их в служебном положении с мужчинами.

По итогам работы комиссии А. Д. Арбузова, МВД приняло решение узаконить допуск женщин на службу с предоставлением им всех служебных прав, кроме права производства в классные чины и награждения орденами. Наиболее существенным было право на получение пенсии, которое сохранялось и в случае замужества. В случае смерти женщины пенсия сохранялась за ее детьми до совершеннолетия. Женщины могли занимать должности во всех подразделениях МВД, кроме губернских и уездных по воинской повинности присутствий и низших полицейских учреждений. Допускалось замещение

женщинами штатных должностей в канцеляриях до VII класса включительно. Для низших канцелярских должностей образовательного ценза не существовало, на классные должности могли претендовать лишь лица со средним образованием. Существовала квота – не более 20 % женщин к общему числу служащих в том или ином учреждении [14]. Узаконив право женщин на государственную службу, правительство сделало шаг вперед по пути женской эмансипации.

Постепенно женщины все больше входили в штат различных провинциальных учреждений. Женщина на государственной службе уже не воспринималась как экстраординарное явление. Руководители различного уровня привыкали относиться к женщинам как к обычным чиновникам. Тенденции к ограничению женщин в реализации предоставленных им служебных прав и привилегий не наблюдалось. Отказывая женщинам в праве на получение государственных орденов, награждение которыми четко увязывалось с определенным чином, провинциальные администраторы не распространяли это ограничение на другие виды государственных наград. В 1913 г. по случаю трехсотлетия царствования дома Романовых женщины, состоявшие на государственной службе, в числе других служащих получили соответствующие награды. Постепенно награждение женщин за службу медалями становится обычной практикой.

В некоторых случаях служебная необходимость заставляла руководителей местного административного аппарата нарушать законодательные ограничения. С началом Первой мировой войны кадровая ситуация в провинциальных учреждениях вновь резко ухудшилась. Многие чиновники были призваны на военную службу, их места в канцеляриях занимали женщины. В 1915 г. в пензенском губернском правлении было 69 служащих, из них 21 женщина, т.е. около одной трети, что значительно больше определенной законом нормы [15].

Государственная служба привлекала женщин возможностью получения небольшого, но стабильного материального содержания. Для некоторых жалованье было единственной возможностью как-то обеспечить себя и семью. Молодым девушкам государственная служба давала возможность реализовать свои способности. Некоторые могли совмещать службу с учебой. Провинциальное общество воспринимало службу женщин в административных учреждениях позитивно. Местные чиновники среднего уровня нередко привлекали на службу своих близких родственников. В пензенском губернском правлении служили дочь и племянница секретаря правления А. А. Сатурнова [16]. Особенно заметно это явление стало в годы Первой мировой войны. Резкий скачок цен усилил несоответствие между размером жалованья и стоимостью жизни, сделав более востребованными те средства, что вносили жены и дочери чиновников в семейный бюджет.

Привлечение женщин на государственную службу в России в начале XX в. способствовало усилению их роли в общественной и политической жизни страны. Этот поворот правительственной политики был вызван насущной необходимостью, в первую очередь нехваткой квалифицированных кадров в низших звеньях государственного управления.

Правовая дискриминация женщин, ограничение возможностей служебного роста, более жесткие критерии отбора позволяют судить о том, что правительство все же было далеко от признания женского равноправия. Россий-

ская империя до конца своего существования не избавилась от патриархальных тенденций к принижению социального статуса женщины.

Список литературы

1. Государственный строй Российской империи накануне крушения. – М., 1995. – С. 84.
2. **Вострикова, В. В.** Проблема равноправия женщин в политической жизни: дискуссия в либеральной среде (1905–1907) / В. В. Вострикова // Государственная дума Российской империи: традиции прошлого и настоящего. – Пенза, 2006. – С. 184.
3. **Марголин, Д.** Программы и правила испытаний на первый классный чин (гражданской службы) / Д. Марголин. – Киев, 1915. – С. 4.
4. **Полянский, А.** Русская женщина на государственной и общественной службе / А. Полянский. – М., 1901.
5. Государственный архив Пензенской области (ГАПО). Ф. 6. Оп. 1а. Д. 197. Л. 116 об.
6. ГАПО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 7437. Л. 252–256.
7. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1284. Оп. 47. 1906. Д. 229. Л. 32.
8. РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 103.
9. РГИА. Ф. 1284. Оп. 65, 1910. Д. 17. Л. 5 об. – 6.
10. РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 103.
11. ГАПО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 8531. Л. 27.
12. РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 105. Л. 108.
13. ГАПО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 8531.
14. РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 103. Л. 62.
15. ГАПО. Ф. 6. Оп. 1а. Д. 581 ; Ф. 6. Оп. 1. Д. 10425. Л. 4–36.
16. ГАПО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 10425. Л. 7, 34.

Гарбуз Георгий Владимирович

кандидат исторических наук, доцент,
кафедра истории, Пензенский
государственный университет

Garbus Georgy Vladimirovich

Candidate of History, associate professor,
sub-department of history,
Penza State University

УДК 940.2(470.4)

Гарбуз, Г. В.

Женщины на государственной службе в России в начале XX в. /

Г. В. Гарбуз // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки. – 2009. – № 2 (10). – С. 22–28.