

Солодка К.Ю.

Ніжинський державний університет імені Миколи Гоголя

ПРАВОВЕ СТАНОВИЩЕ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ НАДДНІПРЯНСЬКОЇ УКРАЇНИ ЗА НОРМАМИ ЗАКОНОДАВСТВА РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ У XVIII–XIX СТ.

Стаття присвячена аналізу нормативно-правових актів, які регулювали життя чиновництва Російської імперії від правління Петра I до початку XX ст. Розглядається проблема становлення системи законодавства у сфері державного управління, аналізуються головні документи, причини їх прийняття царським урядом. Велику увагу автор звертає на документи, видані на початку XVIII ст. Поява «Генерального регламенту» є важливим етапом у формуванні системи законодавства Російської імперії про державну службу. Документ не лише регулював відносини між службовцями різних рівнів, але і встановлював певні соціальні гарантії для осіб, які працювали в адміністративних установах. Вперше в історії Російської імперії законодавчо закріплювалася вимога перед чиновниками всіх рівнів оформлювати документи згідно з правилами діловодства, чесно виконувати посадові обов'язки.

Автор детально аналізує «Табель про ранги», який остаточно виділив чиновництво як особливу групу населення. Цей документ кардинально змінив принципи організації державної служби. Чиновники вперше поділялися на військових і цивільних, створювалася система чинів, визначалися умови їх отримання. Відтепер держслужбовець міг будувати власну кар'єру за особистими здібностями, а не лише завдяки знатному походженню. Законодавчий акт вказував на важливість освіти для чиновників.

Значна увага приділяється аналізу «Зводу статуту про службу цивільну», який став основою для регулювання діяльності цивільних службовців, проіснувавши з деякими змінами та доповненнями до 1917 р. Документ регламентував правила вступу на державну службу, умови отримання чинів. Важливо те, що статут гарантував державним службовцям соціальні виплати, право отримання коштів на лікування, переїзд на інше місце роботи, пенсію. Акцентовується увага на причинах збільшення кадрового складу службовців після проведення земської та міської реформ 1860–1870 рр. Саме відтоді органи починають потребувати не стільки чиновників дворянського походження, скільки людей із професійною освітою. Звертається увага на боротьбу уряду з хабарництвом серед бюрократії.

Ключові слова: закон, законодавство, чиновник, права, обов'язки.

Постановка проблеми. В умовах проведення реформ у сучасній Україні зростає роль досліджень з історії держави та права, особливо тих аспектів, які безпосередньо пов'язані з проблемами сьогодення. У країні проходить адміністративна реформа, завдання якої – зміцнення держави, забезпечення її демократичного, правового і соціального характеру, подолання негативних явищ у законодавчій базі. Тому для законотворців важливо звернути увагу і на іншу проблему – зміну правового становища державних службовців. Перед молодістю українською державою постає нелегке завдання – створення ефективної та дієвої законодавчої бази у питанні розвитку чиновницького апарату.

Створення відповідної законодавчої бази стосовно державних службовців передбачає вра-

хування сучасних надбань української правової науки, зарубіжного права, а також нормативно-правових документів, створених за часів існування Російської імперії. На нашу думку, врахування даних аспектів допоможе створити ефективну та дієву законодавчу базу, яка б регулювала питання взаємовідносин держави та чиновницького апарату. Це зумовлює актуальність цієї роботи у теоретичному та практичному плані.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання законодавчої бази про державних службовців XVIII–XIX ст. почало досліджуватися ще в дореволюційний час. А. Градовський [6], у своїй роботі дає загальну характеристику поняття закону, етапів його створення, право ініціативи стосовно прийняття, юридичну силу законодавчих актів щодо інших нормативно-правових

документів. Важливими напрацюваннями є також роботи авторів І. Андрієвського [1], С. Корфа [10].

У другій половині ХХ ст. починають друкуватися статті, монографії, які розкривали нові аспекти досліджень, дозволили по-новому подивитися на цю проблематику. Зокрема, проблема організації та правового регулювання державної служби часів Російської імперії присвячені праці Н. Єрошкіна [8], П. Зайончковського [9].

На сучасному етапі інтерес до законодавчих актів про державних службовців зростає. Заслужовує на увагу дослідження М. Бармака [3], який детально аналізує законодавчу базу ХVІІІ–ХІХ ст., робить власні висновки та проводить паралелі із сьогоденням. Серед інших науковців окреслене питання розробляють Р. Воробей [4], Д. Легучий [11], В. Шандра [13].

Постановка завдання. На основі аналізу законодавчих актів кін. ХVІІІ–ХІХ ст. дослідити аспекти життя чиновників у Наддніпрянській Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. В умовах монархічного ладу Російської імперії персонал державного апарату був головним інструментом реалізації урядової політики, тому численні нормативні акти, прийняті законодавцями, були націлені на забезпечення якісного функціонування цивільної служби, на створення міцного і дієвого вертикального зв'язку державних владних структур. Напрацювання об'ємної юридичної бази щодо правовідносин, пов'язаних із державним управлінням і функціонуванням державної служби, свідчить про важливість цих правових інститутів для Російської імперії [3, с. 75].

Загальна кількість нормативних актів про державну службу наприкінці ХІХ ст. нараховувала майже 10 000 юридичних одиниць (діючих положень, правил, розпоряджень, інструкцій і циркулярів). У загальному об'ємі нормативно-правової бази Російської імперії узаконення з регулювання державної служби склали більше 10% [2, с. 48].

Нормативно-правова база Росії ХVІІІ–ХІХ ст., яка регулювала організацію роботи кадрового складу органів влади, складалася з основних законів імперії: «Генеральний регламент» (1720 р.), «Табель про ранги всіх чинів, військових, статських і придворних» (1722 р.) [5, с. 75]. Основним законом, що регулював життя чиновництва, був «Звід статутів про цивільну службу» (1832 р.) [12]. Закони, укази, регламенти, положення й інші нормативні документи російського уряду регулювали службу кар'єру, визначали офіційний статус посади на підставі її зарахування до того або

іншого класу, особистий статус посадовця залежно від чину і заслуг, відзначених державою орденами, почесними званнями тощо [3, с. 75].

Законодавство про державну службу почало формуватися з петровською модернізацією управлінської діяльності, коли відбувався перехід від традиційної моделі державного управління до раціональної, внаслідок чого значно зросла роль правильно організованої («регулярної») держави в житті суспільства [2, с. 29]. «Генеральний регламент» 1720 р. зафіксував відносини службовців із монархом, які полягали у служінні державі й обстоюванні її інтересів, регламентував відносини між підлеглим і керівником, а також між керівником і підлеглим [11, с. 220]. Нормативно-правовий акт встановлював 5 робочих днів на тиждень, вихідні – неділя та дні релігійних свят [5, с. 110–111].

Кожен службовець мав право на відпустку протяжністю чотири тижні [5, с. 114]. Чиновники адміністративних установ усіх рівнів повинні були дбати про оформлення документів із дотриманням усіх правил діловодства, представлення об'єктивної інформації. Президенти та віце-президенти колегій повинні були дбати про те, щоб кожен службовець канцелярій і контор дбайливо виконував усі постанови та розпорядження імператора і Сенату [5, с. 111–112]. Водночас вони не повинні були залишати поза увагою поведінку підлеглих, виховувати їх на засадах чесності, утримувати від п'янства, азартних ігор і брехні [2, с. 51].

Початок виникнення в Російській імперії чиновництва як особливої групи населення, наділеної рядом прав і переваг, поклав закон Петра I від 24 січня 1722 р. «Табель про ранги всіх чинів військових, статських і придворних» [9, с. 24]. У документі державна служба вперше чітко поділялася на військову й цивільну, а остання – на статську і придворну. Відповідно виділялися чини: військові, статські та придворні. Новий чиновний поділ впливав із принципу службової вислуги й змінив старий поділ дворян на чини думні, столичні та провінційні. Відтепер службовці поділялися на дві групи: табельне чиновництво та канцелярські службовці. Усі чини поділялися на 14 рангів (класів), починаючи з ХVІ класу (нижчого) і закінчуючи I (вищим). Загалом 14 класів «Табеля про ранги» охоплювали 262 посади. Призначення військових, військово-морських і цивільних чинів на службу відбувалося згідно з їх класом. Замість старого порядку заміщення посад в армії та державному апараті за ступенем знатності запроваджувався новий – за особистими заслугами, здібностями, досвідом тощо [11, с. 220]. Відтепер вступити на

службу у цивільне відомство можна було на підставі трьох критеріїв: станового походження, віку, рівня освіти.

«Табель про ранги» кардинально змінив принципи організації державної служби, які дозволили підняти ефективність вирішення масштабних і складних завдань державного управління. Важливо й те, що сама державна служба ставилася на міцний юридичний фундамент, регулювалася законодавством і меншою мірою залежала від поточних розпоряджень суб'єкта верховної влади [2, с. 50].

Отже, офіційним оформленням чиновництва як державного службовця вважаються роки царювання Петра I. Бажаючи вивести державу на новий рівень, зрівняти її з провідними європейськими країнами, імператор створює «Табель про ранги», у якому визначається система чинів, умови їх отримання. Цей документ став основою у створенні подальших нормативно-правових актів й у зміненому вигляді проіснував до кінця Російської імперії.

«Жалувана грамота дворянству» 1785 р. надавала право дворянству служити або не служити у цивільній або військовій службі за своїм бажанням [7]. Однак у цьому документі було записано, «що будь-який благородний дворянин зобов'язаний за першим покликом самодержавної влади не жаліти ні праці, ні життя для служби державної» [2, с. 90].

Отже, з територіальним розширенням держави й ускладненням управління нею збільшувався й апарат чиновників. Губернська реформа Катерини II супроводжувалася кількісним зростанням корпусу державних службовців, а «Жалувана грамота дворянству» фактично поклала початок допуску до цивільної служби представників із нижчих шарів населення.

До другої чверті XIX ст. у Російській імперії виникла необхідність узагальнення та видання всіх законодавчих актів, які стосувалися роботи органів влади. У 1832 р. у світ вийшло перше видання «Зводу законів Російської імперії» у 15 томах. Структура «Зводу Російської імперії» розроблена М. Сперанським. Законодавство про державну службу було виділено в самостійний третій том – «Звід статутів про службу цивільну», у який були включені такі статuti про цивільну службу: «Статут про службу за призначенням від Уряду» (створений на основі «Положення про канцелярських службовців») (книга перша), «Статут про Пенсії й Одноразові допомоги» (книга друга), «Положення про особливі переваги цивільної служби у віддалених місцевостях, а також у губерніях Західних і Царства Польського» (книга третя), «Статuti еме-

ритальних кас цивільного відомства» (книга четверта) [2, с. 63–65].

Дія «Статуту про Службу за призначенням від Уряду» поширювалася на всіх державних службовців за винятком цивільних чиновників військового і морського відомства. Нормативно-правовий акт складається з п'яти розділів. Перший «Про прийняття на цивільну службу і призначення на посади» складається з шести глав і вміщує 242 статті [12, с. 1–53]. Розділ визначає умови вступу на державну службу, порядок реалізації цього права особами різних станів і з різною освітою.

Другий розділ «Про надання чинів» розкриває умови і порядок надання чинів у різних відомствах цивільної служби [12, с. 53]. Третій розділ «Про загальні плани і обов'язки цивільної служби» встановлює права й обов'язки державних службовців і членів їхніх сімей [12, с. 99–129]. Четвертий розділ «Про звільнення у відпустки, від посади і від служби» розглядає права службовців на звільнення, категорії осіб, що мають право просити звільнення, процедуру й умови звільнення з посади та зі служби. П'ятий розділ стосується актів службового стану [12, с. 136–179].

«Статут про пенсії та одноразові допомоги» складається з п'яти розділів і вміщує 758 статей [12, с. 180–330]. Законодавці, щоб заохотити осіб до цивільної служби, гарантували чиновникам пенсійне забезпечення й одноразові допомоги. Нагородою за працю на державній і цивільній службі, говориться в статуті, окрім почестей та окладів встановлюються пенсії й одноразові допомоги за довгочасну та корисну для держави роботу на службі, допомога надається не за вислугою років, а за особливі заслуги у виконанні роботи [12, с. 180].

Потреба забезпечити ефективнішу реалізацію державної політики на всій величезній території держави зумовила розробку «Положення про особливі переваги цивільної служби у віддалених місцевостях, а також: у губерніях Західних і Царства Польського» [2, с. 67]. Положення складається з 3 розділів і вміщує 56 статей [12, с. 330–340]. Для цивільних службовців за документом передбачалися такі пільги: подорожні гроші, допомоги на підйом, обзаведення у розмірі річного розміру жалування, допомога на виховання дітей, відпустки зі збереженням утримання тривалістю від чотирьох до шести місяців, надбавки до утримання у розмірі 20–25% за вислугу п'яти, десяти і п'ятнадцяти років [3, с. 67–68].

Отже, починаючи від нормативно-правових актів, виданих наприкінці XVIII ст., в імператорській

Росії було накопичено багатий досвід правового регулювання державної служби. Право державної служби виділилося в окрему самостійну галузь публічного права. Усі вищеназвані законодавчі акти стали основою для регулювання діяльності цивільних службовців, проіснувавши з деякими змінами та доповненнями до 1917 р.

На окрему увагу заслуговують ліберальні перетворення 1860–1870-х рр. ХІХ ст. Внаслідок реформ ліквідовувалося кріпацтво, запроваджувалося місцеве самоврядування, формувався суд на основі рівності усіх підданих перед законом, розширювалася освітня мережа. Земська й міська реформи були покликані надати установам певної свободи у формуванні місцевого бюджету, використовувати його на першочергові потреби без контролю з боку казенних палат. Органи отримали право ухвалювати постанови, клопотатися верховній владі про власні потреби [13, с. 92–97].

Отже, розширення прав органів, хоча і мінімального, потребувало вже не так чиновників дворянського походження, як людей із професійною освітою. Чиновницький апарат розростався, тому в державі першочерговим інтересом було забезпечення управлінського апарату старанними та вірними кадрами. Одним із прикладів є те, що за Олександра ІІ посади бухгалтерів у казенних палатах і повітових казначействах було дозволено обіймати особам без права державної служби та без чину, тобто не дворянам за соціальним походженням. Таких осіб брали на роботу під особисту відповідальність керівника установи. У 1867 р. сини козаків також отримали право на державну службу – спочатку канцелярську, а ті, хто мав вищу й середню освіту, могли розраховувати за два роки на перший класний чин [13, с. 98–99].

Незважаючи на всі позитивні зрушення, застаріла система чиновницького апарату залишалася жити в Російській імперії. Так, за словами ректора університету Св. Володимира М. Ренненкампа, до судових слідчих не ставилася вимога мати правову професійну освіту. Замість цього існував «Наказ судовим слідчим», який був своєрідною інструкцією для дій на всі можливі випадки слідчої практики. Поширеною була і практика самоосвіти.

Наприклад, голова Київської контрольної палати О. Ніколаєв спонукав підлеглих вивчати праці професорів, зокрема праця професора Петербурзького університету Л. Ходського «Політична економія у зв'язку з фінансами» та різноманітні наукові монографії економістів [13, с. 102–103].

Серед урядових заходів виділялися і ті, що мали на меті зменшення хабарництва, стимулювання якісної та добросовісної служби. Першим постало питання збільшення фінансування тій частині бюрократії, котра не мала земельних наділів і лише через освіту вибудувала кар'єру. Відтак службовці акцизних управлінь отримували жалування більшого розміру, ніж такі самі за чином і посадою судді. Це змушувало службовців не ризикувати, аби не бути звільненим за підкуп, втрапивши пенсійне забезпечення [13, с. 104].

Отже, реформи 1860–1870-х рр. дали поштовх для розширення соціального кола державної служби, відмови від набору чиновництва лише зі шляхетських станів. Здійснювалася широка орієнтація на професіоналізацію та спеціалізацію. Підвищився загальний освітній рівень чиновників і канцелярських службовців. Бюрократизація управління поєднувалася зі самоврядуванням, на яке верховна влада покладала великі надії. Однак реформи не стали дієвими й ефективними, в колах чиновників і надалі процвітала проблема підлабузництва до вищих чинів, очікування директиви зверху, небажання якісно та високопродуктивно виконувати власні функції.

Таким чином, з'ясувавши головні нормативно-правові акти Російської імперії, які регулювали життя бюрократичного апарату, можемо дійти висновків, що в імператорській Росії було накопичено багатий досвід правового регулювання професійної діяльності чиновників. Значний вплив на всю систему права здійснили ліберальні реформи 1860–1870 рр. Внаслідок скасування кріпосного права мільйони селян стали вільними від поміщиків, а отже, управління, яке здійснювали останні, стало непотрібним, держава потребувала якісної зміни управління на місцях. Внаслідок такого різкого збільшення нормативно-правових актів право державної служби виділилося в окрему самостійну галузь публічного права.

Список літератури:

1. Андреевский И.Е. О наместниках, воеводах и губернаторах. Санкт-Петербург : типог. Эдуарда Праца, 1864 г. 156 с.
2. Бармак М.В. Державна служба в Російській імперії: правові основи формування та функціонування корпусу цивільних службовців (XVIII – перша половина ХІХ ст.) : монографія. Тернопіль : Видавництво Астон, 2006. 288 с.

3. Бармак М.В. Організація системи службової кар'єри російського чиновника за нормами законодавства Російської імперії. *Наукові праці Миколаївського державного гуманітарного університету ім. Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Серія : Історичні науки. 2008. Т. 88. Вип. 75. С. 75–79.
4. Воробей Р.Б. Формування та становлення системи місцевих органів державної влади та правління в Україні у др. пол. XIX – на поч. XX ст. Чернігів : КП «Вид-во «Чернігівські обереги», 2009. 354 с.
5. Генеральный регламент. Реформы Петра I. Сборник документов. / сост. Лебедев В.И., Москва: Гос. соц-эк. изд-во, 1937. С. 108–135.
6. Градовський А. Д. Начало русского государственного права : у 3 т. Санкт-Петербург : Типография М. Стасюлевича, 1875. Т. 1. 436 с.
7. Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства. Российское законодательство X–XX вв. : в 9 т. / отв. ред. Е.И. Индова. Москва : Юридическая литература, 1987. Т. 5: Законодательство периода расцвета абсолютизма. С. 23–53.
8. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России : учебник. Москва : Высш.Шк., 1983. 352 с.
9. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. Москва : Мысль, 1978. 388 с.
10. Корф С.А. Дворянство и его сословное управление за столетие 1762–1855. Санкт-Петербург, 1906. 720 с.
11. Летучий Д.М. Стилі управління державними службовцями в Україні напр. XVIII – на поч. XX ст. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 2 (17). С. 219–225.
12. Свод законов Российской империи : в 15 т. / под ред. И.Д. Мордухай-Болтовского. Санкт-Петербург : изд. Русское Книжное Товарищество «Деятель», 1912 г. Т. 3: Свод уставов о службе гражданской. 404 с.
13. Шандра В.С. Долання кадрового дефіциту під час ліберальних реформ 1860–1870-х рр.: особливості українських губерній Російської імперії. *ВІЖ*. 2013. № 6. С. 92–111.

Solodka K.Yu. LEGAL STATUS OF CIVIL SERVANTS OF THE DNIEPER UKRAINE UNDER THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN EMPIRE IN THE 18TH – 19TH CENTURIES

The article is devoted to the analysis of normative legal acts that governed the life of the bureaucracy of the Russian Empire from the reign of Peter I to the beginning of the twentieth century. The problem of formation of the system of legislation in the sphere of public administration is considered, the main documents, the reasons for their adoption by the tsarist government are analyzed.

The author pays great attention to the documents published at the beginning of the eighteenth century. After all, the publication of the “The General Regulation” was an important step in the formation of the system of legislation in public service. The document regulated not only the relations between employees of different levels but also established certain social guarantees for persons in public service. For the first time in the history of the Russian Empire the officials of all levels honestly performed their duties and drew up documents in accordance with the rules of recordkeeping.

The author analyzes in detail “The Table of Ranks” which finally identified the bureaucrats as a special segment of the population. This document has fundamentally changed the principles of civil service organization. Officials were first divided into military and civilians, a system of ranks was created and the conditions for their receipt were determined. Since then civil servants could build their careers at their own discretion, not just because of their noble background. The legislation outlined the importance of education for officials.

Much attention is paid to the analysis of the “Code of Civil Service Statute” which became the basis for regulating the activities of civil servants and had existed with some changes and additions by 1917. The document regulated the rules of entry into the civil service, the conditions for obtaining ranks. What is important is that the statute guaranteed public servants social benefits, the right to receive medical treatment, relocation to another place of employment and a pension. The emphasis is placed on the reasons for the increase in staffing after the Zemstvo Reform and city reforms in 1860–1870. Since that time the authorities needed more people with high education than the officials of noble birth. The special attention is drawn to the government’s fight against bribery in the bureaucracy.

Key words: law, legislation, official, rights, obligations.