

УДК 94(477):351

БАРМАК М.В., Тернопільський національний педагогічний університет ім. В. Гнатюка

Бармак Микола Валентинович (1966 р. н.). У 1989 р. закінчив історичний факультет Луцького державного педагогічного інституту ім. Лесі Українки. Кандидат історичних наук, доцент кафедри історії України Тернопільського національного педагогічного університету ім. В. Гнатюка. Коло наукових інтересів – Російська система управління на українських землях у ХІХ ст.

ОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ СЛУЖБОВОЇ КАР'ЄРИ РОСІЙСЬКОГО ЧИНОВНИКА ЗА НОРМАМИ ЗАКОНОДАВСТВА РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ

Розглядаються основні засади, які впливали на кар'єрне зростання державних службовців часів Російської імперії. Детально розглядається порядок надання чинів і призначення на посади цивільної служби, кваліфікаційні вимоги, що пред'являлися до чиновників.

Factors which influenced of the quarry growth of civil servants of the Russian Empire are examined. The order of grant of ranks and setting on the positions of civil service, qualifying requirements which were produced to the officials is examined in detail.

В умовах монархічного ладу Російської імперії персонал державного апарату був головним інструментом реалізації урядової політики, тому 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. Російський уряд активно створював законодавчу базу, за допомогою якої впливав на проходження служби державних службовців всіх рівнів адміністративних органів влади імперії. У нормативно-правову базу, на основі якої регулювалися кар'єрна стратегія і тактика влади, входили основні закони Російської імперії: “Табель про ранги...” [1], “Генеральний регламент” (1720 р.) [2], “Статут про цивільну службу” [4], “Положення про порядок надання чинів у цивільній службі” (1834 р.) [3] й

інші численні нормативні акти верховної влади. Регламенти, положення й інші нормативні документи російського уряду встановлювали правові, організаційні та соціальні основи формування і функціонування корпусу державних службовців. Вони регулювали службову 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.

У процесі становлення державної служби і формування кадрового складу апарату адміністративних установ законодавство Російської імперії поступово виробило основні вимоги до чиновників: професійна підготовленість, “вірність службі”, захист інтересів держави, цілковите підпорядкування державній дисципліні.

Професійність завжди була однією з головних вимог, які висувалися до державного службовця. У рескрипт Олександра І від 6 серпня 1809 р. була включена вказівка керівникам міністерств і відомств, щоб чиновники адміністративних установ були “виконавцями досвідченими”, мали

“тверду вітчизняну освіту”, просувалися по службі завдяки “дійсним заслугам і відмінним знанням”. Серед якостей працівника системи управління цінувалися глибоке знання дорученої ділянки і набутий при проходженні служби різносторонній досвід. Укази і ухвали уряду вимагали здійснювати підбір службовців за професійними якостями, “навчених наукам”, які “знають юриспруденцію”.

Серед принципів підбору кадрів російська влада надавала велике значення “вірності службі”, послідовному захисту інтересів держави, цілковитому підпорядкуванню державній дисципліні. Численні нормативні акти зобов’язували службовців дотримуватись норм моралі, бути зразком високої моральності, виконувати правила “добročесності”, твердо стояти на позиціях чесності, не піддаватися хабарництву, утримуватися від “поганих вчинків”.

Подання кандидатури чиновника на підвищення у чині робили губернські начальники щодо державного службовця, посада якого підпорядковувалася губернським правлінням, або керівники державних установ, якщо призначення особи на посаду залежало від них безпосередньо. Правильне оформлення прохання про надання чину та відповідальність за достовірність анкетних даних претендента покладалося на цих керівних осіб [4, ст. 294]. Для попередження плутанини і безладу в документації про подання чиновників до присвоєння вищих чинів уповноважені особи, які готували необхідну для цього документацію на місцях, повинні були дотримуватися визначених правил, а саме:

- 1) не можна одночасно надсилати документи про присвоєння вищого чину одній і тій самій особі і в Міністерство, і в Герольдію;
- 2) якщо хто-небудь за першим поданням не отримав чину, то при повторному поданні завжди слід пояснювати, що цей службовець уже один раз надсилав документи на підвищення чину, вказуючи рік і те місце, куди потрібні папери були адресовані;
- 3) при зміні місця служби у послужному списку чиновника слід зазначити, що було подане прохання щодо його підвищення по службі.

Залежно від того, у чиєму підпорядкуванні був чиновник, подання із пропозиціями про присвоєння вищого чину оформлялося на ім’я міністра чи високопосадовця, рівного йому за статусом. А вже вони на свій розсуд передавали справу в департамент Герольдії Урядуючого Сенату [4, ст.293].

“Статут про службу за призначенням від Уряду” накладав на “губернське начальство” і керівників установ відповідальність за ведення документації, своєчасне визначення права на отримання вищого чину як за вислугою років, так і достроково за заслуги кожного із безпосередньо підлеглих чиновників, а також службовців органів нижчої ланки. Керівники на місцях повинні були, готуючи подання про підвищення

по службі своїх підлеглих, виносити постанови з цих питань, які додавалися до інших необхідних документів для представлення у міністерства чи подання в Герольдію [4, ст. 294].

Для кожного міністерства чи урядового департаменту, керівники яких попередньо розглядали справи про підвищення у чинах своїх підлеглих, були розроблені графіки передачі у Герольдію списків і особових справ щодо службовців, які мали право на присвоєння вищого чину. Всі документи повинні були надходити не пізніше як за два місяця до встановленого часу. Канцелярія Герольдії на основі відомостей про державного службовця розглядала правильність представлень і готувала по кожному кандидату окреме повідомлення для розгляду на загальному засіданні департаменту, яке остаточно приймало рішення. Указ Сенату про присвоєння державно-службовцю вищого чину обнародувався в Сенатських Відомостях і відправлявся у той державний орган чи установу, які подавали документи на розгляд [4, ст. 294].

Герольдія розглядала подання і вирішувала питання про надання чинів до п’ятого класу включно за вислугою років щодо всіх службовців. Такою ж була процедура і при присвоєнні першого класного чину особам, які вступали на службу в державні органи влади.

У Російській державі тільки імператор вирішував питання про присвоєння чинів перших чотирьох класів [4, ст. 294]. Проекти указів про це подавалися йому на підпис лише в тих випадках, коли з підвищенням чину була пов’язана зміна посади чи звання чиновника. Всі зміни зазначалися в одному указі [4, ст. 294].

Порядок надання чинів і призначення на посади цивільної служби в Російській імперії складався з великої кількості чинників, які слід було враховувати, просуваючись по чиновницькій драбині. Ці чинники, а також засади присвоєння вищих рангів чи представлення для їх надання стануть предметом розгляду й аналізу наступної частини.

На кар’єру державних службовців впливали різні взаємопов’язані фактори без якогось суворо фіксованого і вичерпного їх переліку. Кваліфікаційні вимоги, відповідно до яких чиновники могли розраховувати на службове просування, визначалися ще в “Табелі про ранги...” [1]. До них відносилися освітній рівень, проходження служби від нижчих її ступенів до вищих, накопичення знань і умінь у галузі управління, стаж роботи в адміністративних органах, успішність виконання обов’язків на попередніх посадах, заслуги перед державою при виконанні урядових доручень тощо. Наступним документом, у якому правила надання чинів і призначення на посади деталізувалися та конкретизувалися, було “Положення про порядок надання чинів у цивільній службі” (1834), яке стало складовою частиною “Статуту про службу за призначенням від Уряду” [4, ст. 265]. У цих норма-

тивних актах встановлювалися дві підстави для підвищення по службі:

- а) “старанне і похвальне” проходження служби взагалі;
- б) “заслуги, які полягають у певних особливих подвигах чи справах, на користь служби здійснених, або які доводять труди і позитивні якості чиновника” [4, ст. 265].

За російським публічним правом чин – це титул, що присвоювався чиновнику, спричиняючи тим самим для нього юридичні наслідки як особистого, так і майнового характеру. Усі цивільні чини Російської імперії були розділені на чотирнадцять класів.

Надання першого класного чину залежало від станового походження особи і рівня освіти. Після закінчення визначених законодавством вищих навчальних закладів при вступі на державну цивільну службу дворяни могли отримати чини 14-10 класів. Ті особи, які не мали права на отримання якого-небудь класного чину, приймалися в державні установи на роботу канцелярськими службовцями.

Серед основних засад, які визначали порядок просування державного службовця вгору по службовій драбині, слід назвати такі принципи: надання чину за вислугою років, надання чину за особливі заслуги, рангування посад, поступовість та почерговість отримання чинів, скорочення строків служби в рамках відповідних класів, отримання чинів згідно із посадою, яку займає чиновник, присвоєння чинів відповідно до станового походження та ін. Всі ці принципи були тісно взаємопов’язані між собою.

Протягом XVIII – першої половини XIX ст. у службовій кар’єрі величезну роль відіграло станове походження особи. Чинний у цей період “Статут про службу за призначенням від Уряду” надавав дворянському стану пільгові права при отриманні чинів і посад. До середини XIX ст. дворяни користувалися особливими перевагами при отриманні чинів і посад. Російський уряд робив усе можливе для збереження командних постів у державному апараті за дворянством, зокрема створюючи сприятливі умови для швидкої кар’єри його представників.

Рівень здобутої освіти та успіхи у навчанні часто ставали основним чинником для присвоєння першого класного чину при вступі на цивільну службу. Вихованці університетів, гімназій чи привілейованих до них навчальних закладів, які закінчили повний курс навчання, отримували ті класні чини, на які їм давали право їхня наукова ступінь, звання чи атестат закладу, в якому вони навчалися [4, ст. 61]. Право надання класних чинів при випуску належало керівникам тих навчальних закладів, які закінчувала особа. При присвоєнні класних чинів випускникам враховувалися їхні успіхи та заслуги [4, ст. 65].

Надання першого класного чину особам, які не набули права на отримання його при вступі на

службу, визначалося правилами, вміщеними в “Статуті про цивільну службу”, в різні строки, зважаючи на походження цих осіб і набуті ними знання” [4, ст. 261].

Для дворян, які не мали вищої освіти і зараховувалися на службу на посади канцелярських службовців першого розряду, встановлювався скорочений термін надання першого класного чину – один рік. Сини канцелярських службовців, фельдшерів і кур’єрів, церковних паламарів, нижчих військових чинів, яких зараховували при вступі на службу на посади канцелярських службовців третього розряду, маючи закінчену середню освіту, одержували перший класний чин тільки через 4 роки, а за відсутності освіти – через 8-10 років. Особи з міщанського, купецького і селянського станів не мали права вступу на державну службу, а якщо і призначалися на певні класні посади, то чинів їм, як правило, не присвоювали або ж в окремих випадках надавали через 15-20 років.

Щодо отримання чинів, починаючи з 13 класу, відповідно до підстав для виникнення права на отримання вищого чину, встановлювалися і різні строки вислуги років: один – за старанне і похвальне проходження служби; інший, коротший, – за заслуги, виявлені в службі [4, ст. 267]. Водночас ніхто не міг бути представлений на підвищення у чині раніше встановленого строку ні в першому, ні в другому випадку [4, ст. 268].

Службова кар’єра першого, або вертикального типу, ґрунтувалася на принципі вислуги років, суть якого полягала в тому, що при успішній службі і “добрій моральності” службовці набували права на присвоєння чергового вищого чину за вислугою років. Чиновники першого розряду проводилися в чини з 14-го по 8-й класи через кожні три роки, а щоб претендувати на чин з 8-го по 5-й класи, необхідно було прослужити по 4 роки [4, ст. 341].

Проте навіть за видатні заслуги заборонялося призначати на чин дійсного статського радника до закінчення двадцятирічного строку служби в класних чинах. Характерним для надання чинів “за особливі заслуги” в основному було скорочення строку служби в рамках відповідних класів. Чиновникам, які “відзначилися”, вислуга років у порівнянні із загальним строком зменшувалася не більше, ніж на один рік, і лише після клопотання безпосереднього начальства [4, ст. 342].

Для представлення до надання чинів вищих за статського радника, тобто з 4-го по 1-й клас, були встановлені окремі строки, які могли бути скорочені за умови наявності у претендента “видатних заслуг”, а присвоєння цих чинів повністю передавалося на розсуд імператора.

Канцелярським службовцям, які не входили в сітку чотирнадцяти класів, надавалася можливість тривалої служби (12 і більше років) і за допомогою “заслуг” вони могли отримати право

на здобуття першого класного чину колезького реєстратора. Такі характеристики як вислуга років, *“бездоганна служба”*, успішне виконання посадових обов’язків, *“заслуги і позитивні якості”*, відсутність *“підозри”* у нелояльності або *“неблагонадійності”* були дуже вагомими чинниками успішної службової кар’єри. Сенат дозволяв кадровим підрозділам міністерств і губернських правлінь висувати на заміщення вакантних посад 14-го класу на конкурсній основі осіб, які мали певні заслуги перед державою. Призначення на посаду вищезгаданого класу відкривало перед колишніми канцелярськими службовцями можливість для здійснення кар’єри вже у складі класного чиновництва.

Якщо не враховувати комплекс об’єктивних і суб’єктивних чинників, що впливали на просування по службовій драбині, то відповідно до *“Положення про надання чинів”* тільки за вислугою років службовці першого розряду загалом могли пройти службу, отримуючи поступово чини від 14-го по 5-й клас, за 24-26 років, чиновники другого розряду – за 30-36 років, чиновники третього розряду – за 37-42 роки. Кар’єра державних службовців, які підіймалися по ієрархічних сходах, враховуючи заслуги, була дещо швидшою. Їхній шлях від колезького реєстратора (14-й клас) до статського радника (5-й клас) скорочувався: для чиновників першого розряду – до 15–17 років, для чиновників другого розряду – до 22–25 років і для чиновників третього розряду – до 26–30 років [5, с. 38].

Просте виконання посадових обов’язків, навіть якщо за часом воно відповідало нормативній вислугі років, ще не давало права просування по службі. Представлення до підвищення в чині було можливим при наявності стажу адміністративної роботи. Особливо це стосувалося чинів 8 класу і вище. Претенденти на службове просування повинні були подати документальне свідчення того, що вони мали не менше ніж десятирічний стаж служби на керівних посадах.

У службовому просуванні службовців рельєфно виявився тісний зв’язок і взаємовплив чину і посади. Законодавство Російської імперії передбачало суворе дотримання принципу відповідності присвоєного чину класу посади, яку займав службовець: *“Чиновники отримують чини відповідно до класів, присвоєних їхнім посадам; і не можуть отримати наступні як одним чином вище цих класів... Не допускається... представляти за видатні заслуги до чину, який більш ніж на один клас вищий класу займаної посади”* [4, ст. 286].

Клас посади чиновника і чин, який йому надавався, перебували у тісному взаємозв’язку. Часто-густо на практиці посада, яку займав чиновник, була перешкодою до представлення до

вищого чину, якщо у близькому майбутньому в службовця не було можливості посісти відповідну до нового чину вищу посаду. Якщо для особи не передбачалося вищих вакансій, то надання чину припинялося взагалі. Надання вищого чину було прив’язане до класу посади і не давало права на автоматичне підвищення на посаді. *“Чиновник, який займає посаду більш ніж одним класом нижче свого чину, не може отримати чин інакше ніж при заміщенні посади, яка б відповідала його чину, чи вищій”* [4, ст. 287].

З одного боку, призначення чиновника на посаду, яка в державному розписі посад відносилася до вищого рангу, закономірно ставило питання про підвищення класного чину новому посадовцю. Наприклад, щоб отримати чин таємного радника (3-й клас), необхідно було займати адміністративні посади директора департаменту, відомства, управляючого міністра, опікуна учбового округу, губернатора тощо. З іншого боку, чин виражав статус службовців у чиновницькій ієрархії і був підставою для того, щоб чиновник був включений у список кандидатів на підвищення по службі. Надання чергового чину за вислугою років або за заслуги із залишенням на колишній посаді створювало ситуацію, коли службовець мав чин, клас якого був вищий за клас посади. Особи, чиї посади перебували на рівень нижче за чин, ставали першочерговими претендентами на вакантні місця. Не випадково в *“Статуті про цивільну службу”* була спеціальна стаття, згідно із якою заміщення вакансій, або *“призначення на посади”*, здійснювалося *“відповідно до чину кожного класу, в якому покладена посада”*.

Брак кваліфікованих кадрів часто спричинював ситуації, коли класні посади, особливо нижчої ланки, могли займати особи, які мали чин на два класи нижче за клас посади або й взагалі не мали класних чинів. *“Статут про цивільну службу”* подавав перелік тридцяти трьох категорій посад, що могли заміщатися особами, які не лише не мали чинів, але взагалі не мали права вступати на цивільну службу. До цього переліку входили посади від чотирнадцятого до восьмого класів включно. Такий підхід, закріплений у законодавстві Російської імперії, застосовувався на практиці майже сторіччя.

Представлення до вищого чину було можливим у зв’язку з майбутнім призначенням на вищу посаду. Присвоєння чинів 4-1 класів було пов’язане тільки із зайняттям вищих посад і лише при вислугі років на нижчих посадах. Наприклад, для надання чину таємного радника (3 клас) вимагалася прослужити в попередньому чині дійсного статського радника не менше десяти років і посідати при цьому посаду не нижчу за четвертий клас.

Законодавство передбачало і винятки із загального правила. Особи, яких призначали на

посади губернських і повітових предводителів дворянства, затверджували в чинах статського радника або колезького радника за вислугою на цих посадах шести років, і в чинах дійсного статського радника і статського радника по вислугі дев'яти років [4, ст. 250].

У будь-якому випадку в практиці організації державної служби в Російській імперії неухильно дотримувався принцип почерговості і поступовості у присвоєнні чинів. Неодмінним чинником успішної кар'єри державних службовців був досвід адміністративно-управлінської роботи, набутий при послідовному проходженні служби від нижчих до більш високих посадових постів. За вимогами "Генерального регламенту" (1720) керівники галузевих колегій були зобов'язані дбати про те, щоб претенденти на вакантні посади мали необхідний об'єм знань і досвід із профілю управлінської посади. Стаж адміністративної діяльності був обов'язковим елементом у комплексі основних факторів, які визначали кар'єру державного службовця. "Надання чину непорушно відповідає встановленій для них поступовості, і в загальному порядку цивільної служби ніхто не може бути призначений через чин, або обминаючи чини нижчі прямо у вищі" [4, ст. 269].

Іменний указ Олександра I від 6 серпня 1809 р. "Про правила надання чинів по цивільній службі і про випробування в науках для переведення в

колезькі асесори і статські радники" [3] ввів принцип залежності підвищення по службі чиновника і присвоєння йому чинів від рівня його освіти. Зокрема, це стосувалося чинів колезького асесора, який давав право спадкового дворянства, та статського радника.

Отже, законодавство Російської імперії висувало чимало вимог до кандидатів на посади в державних установах та органах влади, прагнучи таким чином сформуванню високопрофесійний, відданий справі кадровий склад управлінських структур із службовців-інтелектуалів. Для майбутньої кар'єри державного службовця в Російській імперії велике значення мали станове походження, вік та рівень здобутої освіти, який залежав від типу навчального закладу та від рівня засвоєння навчального матеріалу.

Проголошені законодавством принципи у підборі кадрів на цивільну службу часто суперечили життєвим реаліям. Поширилися і глибоко вкоренилися такі "хвороби" кадрової політики, як становість у підборі, розстановці, службовому зростанні чиновників, відсутність рівного доступу громадян до державної служби, закритість висунення і призначення на посади, повне позбавлення органів представницької влади можливості впливати на формування складу державних службовців, широке розповсюдження протекціонізму при прийомі до адміністративних установ, наданні чинів тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е, с 1649 по 12 декабря 1825 года. СПб., 1830. – Т. 1-45. (далі: ПСЗ-1). – Т. 6. – № 3890.
2. ПСЗ-1. – Т. 6. – № 3534.
3. ПСЗ-1. – Т. XXX. – № 23771.
4. Свод уставов о службе гражданской. – Кн. 1. Устав о службе по определению от правительства. – М., 1895.
5. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке. – М., 1978. – С. 67.

Надійшла до редколегії 21.06.2007 р.