

ФОРМИРОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ НА УКРАИНСКИХ ЗЕМЛЯХ (XIX в.)

Николай Бармак

The Formation of the Russian Public Service on Ukrainian Lands (Nineteenth Century): The article traces the historical and institutional foundation of the civil service established on the Ukrainian lands by the Russian Empire

Key words: *Russian Empire, public administration, public service.*

Государственная служба не была творением самоорганизации украинского общества. Она как и система управления была принесена с целью удобного и эффективного руководства украинскими землями. Сначала на Левобережье, а в конце XVIII в. на Правобережной Украине самоуправление шляхты было заменено жесткой, централизованной системой управления Российской империи, которая принесла на украинские земли как положительные черты (законодательное оформление и правовая регламентация государственной службы, высокий уровень организации, преемственность системы, пенсионное обеспечение), так и негативные черты (коррупция и взяточничество, зависимость и незащищенность служащих - "крепостных государственной службы", "бумаготворчество" и т.п.).

Институт государственной службы Российской империей на украинских землях, успешно пережил не только империю, но и Советский Союз, приспособившись к требованиям командно-административной системы. Претерпев «косметические» изменений, он и сейчас, к сожалению, успешно функционирует с теми недостатками, которые были присущи ему двести-триста лет назад. Нынешняя управленческая структура в Украине была установлена на бюрократическом фундаменте и коммуникациях, заложенных еще во времена Российской империи и закрепленных в советское время. В управленческих аппаратах и сейчас, прежде всего, ценят лояльность, стабильность и полный контроль руководства, ждут команды "сверху". Служащие всецело полагаются на своего непосредственного руководителя, который "лучше знает", что нужно делать, и поэтому главным критерием результативности работы остается одно - чтобы "начальник" остался довольным. И сегодня актуальна поговорка, которая была популярна у чиновников XIX вв. - Главная задача служащего - это "отсидеться, отмолчаться и отписаться" [1].

Уже накопленный в Украине опыт проведения реформ, изменения в устройстве и функционировании органов государственной власти убеждают в необходимости серьезного внимания к изучению прошлого государственной службы различных государственно-политических образований, которые существовали на украинских землях. Эффективность современного государственного управления во многом зависит от того, насколько диалектично соединены европейские стандарты и собственный исторический опыт украинского народа. Поэтому особое значение приобретает анализ эволюции украинской государственной службы в разные периоды развития нашей государственности, так как это позволяет выявить, помимо других важных проблем, особенности ментальности государственных служащих и понять те или иные черты, присущие современному механизму управления. Характерно, что радикальные политические, социально-экономические и другие преобразования в Украине на рубеже XX - XXI веков, модернизация украинской государственности в соответствии с условиями и требованиями современного периода все же не уничтожили полностью в сфере государственного управления и государственной службы не только элементов недавнего прошлого, но и определенных черт отдельных исторических эпох.

Выделение в XVIII - XIX вв. российской государственной службы в самостоятельную отрасль происходило в период активной территориальной экспансии Российского государства, в том числе и на украинские земли. Процесс становления государственной службы как отдельной политической институции происходил одновременно с созданием системы органов государственной власти на присоединенных к империи территориях, комплектацией их кадрового аппарата.

Особенностью российского опыта государственной службы на украинских землях стала полная ликвидация ростков гражданского общества и традиций городского самоуправления. В условиях насильственного объединения огромных евроазиатских пространств жесткая власть, сконцентрирована в одних самодержавных руках была, наверное, на то время единственно правильной, эффективной и рациональной. Но относительно эволюции украинской государственности, то пребывание в составе Российской империи значительно затормозило формирование институтов гражданского общества, прервало развитие демократических традиций в государственном строительстве украинского народа, что наглядно видно в наше время.

Современная украинская государственная служба получила неоднозначное наследие, которое заслуживает серьезной аналитической "инвентаризации". Российская империя имела сложную, рационально организованную бюрократическую административную систему, в которой функционировали десятки тысяч чиновников. Она совмещала элементы единоначалия, коллегиальности и народного представительства. Похожие системы сформировались и в других странах Европы. Это послужило моделью для создания М. Вебером теории "рациональной" бюрократии, которая и сейчас является теоретической основой социологии государственного управления.

Сейчас нам следует изменить навязанную вековую российскую традицию доминирования государства над обществом, поклонение чинам (должностям), со сквозной коррупцией всех ветвей власти. Следует создать государственную службу, которая была бы ответственной не перед партией, не перед "хозяином", даже демократически избранным, а перед обществом, которое удерживает ее и для решения потребностей которого (а не своих собственных или корпоративных) и создана эта институция. Этого невозможно сделать быстро и одними заявлениями даже самых высоких чиновников здесь не обойтись.

Практика определения целей, задач и принципов организации государственной службы Украины, процессы становления и эволюции ее организационных институтов принадлежат исключительно актуальных проблем. Не меньшее значение имеет обобщение опыта формирования корпуса государственных служащих и повышение эффективности их управленческой деятельности. Много полезного могут принести анализ форм и методов руководства процессами в системе государственной службы, осмысление основных тенденций, позитивных и негативных сторон ее генезиса. Все это составляет большой научный и практический интерес для становления и развития современной государственной службы Украины, для создания оптимальной модели комплектования ее персонала.

Система управления Российской империи имела большое влияние на формирование ментальности госслужащего (глубинная память на "генетическом уровне"). Традиционно государственная служба в России с древних времен рассматривалась не иначе, как "государева служба". Царь или "государь всея Руси" считался наместником Бога на земле, поэтому полное подчинение ему было нормой поведения для государственных служащих. Государственная служба так и называлась "государевую", что чиновники служили прежде государю (царю, императору), и вначале была повинностью, которую отбывали в пользу верховного правителя. Не случайно государственных служащих называли "государевыми служащими людьми". Нестабильность положения, частая резкая смена профиля

должностей, реальная возможность оказаться в "немилости" у государя или непосредственного начальника и потерять должность стали характерными признаками чиновничества. Оставление службы без согласия государя квалифицировалось как преступление и преследовалось законом.

Современные международные стандарты не могут быть единственным основанием для теоретических обобщений и решения многих практических проблем в сфере государственного управления. Учитывая тот факт, что хотя государственный механизм и был основным звеном в структуре власти, специального законодательства в Советском Союзе о статусе и правовом положении работников государственного аппарата не было. Все правовые отношения регулировались на основе трудового законодательства и не отличались от правоотношений других служащих государственных учреждений, предприятий и организаций. Поэтому, создавая законодательную базу функционирования государственной службы в Украине, наряду с европейским необходимо использовать законодательный опыт организации государственной службы императорской России. Уместно обратиться к ее законодательства в области государственной службы, которое было кодифицировано в "Свод Уставов о службе гражданской" [2], а вся система государственной службы функционировала на четко установленных принципах законности, ответственности, отчетности, ранжирование должностей и т.д.

Изложенные выше обстоятельства объясняют возросший в последнее время интерес к научному анализу исследований досоветских концепций государственного управления. Сама практика государственного управления и государственной службы настойчиво требует учитывать уроки истории в ходе разработки политических, экономических, социальных и других программ развития украинского общества в процессе решения текущих управленческих задач. Обобщенный отечественный опыт при условии творческого подхода является ценным источником профессиональных знаний по организации и руководству государственной службой.

Историография в течение последних лет пополнилась научными трудами, которые освещают опыт государственного управления и государственной службы в Российской империи и в советские времена [3].

В российской историографии сравнительно немного работ, специально посвященных правовому регулированию государственной службы. Первая докторская диссертация на тему "Юридические и политические основания государственной службы" была защищена Н. К. Нелидовым в 1874 году [4]. Отдельные теоретические вопросы организации и нормативного регулирования государственной службы нашли отражение в трудах известных государственных деятелей дореволюционной России М. М. Сперанского [5], И. Е. Андриевского [6], В. В. Ивановского [7], Н. М. Коркунова [8] и других.

В советский период теоретические проблемы государственной службы в научной литературе долгое время не обсуждались. В 20-е годы прошлого столетия появились лишь отдельные работы советских исследователей Г. А. Нефедова, С. А. Орджоникидзе, З. И. Сирцова [9] и др., в которых подвергался жесткой критике дореволюционный механизм государственного управления Российской империи.

Во второй половине XX века были напечатаны статьи и монографии, которые раскрыли новые аспекты исследований, изменили критерии и задачи рассмотрения проблематики, касающиеся государственной службы времен Российской империи. Вопросы организации и правового регулирования государственной службы времен Российской империи раскрываются в трудах П. А. Зайончковского [10], М. П. Ерошкина [11], Л. Е. Шепелёва [12], А. В. Оболонского [13], В. В. Амелиной [14], Н.Ф. Демидовой [15], А.М. Медушевского [16], М.Ф. Румянцевой [17], Б. Н. Миронова [18], А. Каппелера [19], Д. Бовуа [20] и др. С начала века появились работы М. Н.

Афанасьева, А. В. Макарина, Ю. Б. Павлюка, И. В. Черепановой, О. Ю. Захаровой, Т. Л. Мигуновой, В. Р. Мельникова и В. С. Нечипоренко [21].

Несмотря на возросший в последнее время интерес к проблемам организации государственной службы, в современных украинских научных исследованиях преобладают работы, характеризующие настоящее состояние развития госслужбы, или анализируют недавнее советское прошлое. В украинской историографии не так много научных трудов, которые бы раскрывали создание, функционирования и эволюции государственных учреждений и органов власти на украинских землях во времена Российской империи [23] и практически отсутствуют монографии по истории государственной службы. Многие аспекты исторического опыта в этой области остаются неисследованными. В учебных пособиях, которые освещают историю украинской государственности, в частности в период функционирования украинских земель в составе Российской империи, практически нераскрытые правовые вопросы формирования управленческих структур, организации прохождения государственной службы, работы с кадрами, обеспечение управления персоналом и т.д.

Наработка объемной юридической базы относительно правоотношений, связанных с государственным управлением и функционированием государственной службы, свидетельствует о важности этих правовых институтов для Российской империи. В XVIII - XIX вв. происходила активная законодательная деятельность субъектов верховной власти, немало законных и подзаконных актов было создано высшими органами власти. В результате систематизации подавляющее большинство из них была собрано в "Полном собрании законов Российской империи".

В условиях монархического строя персонал государственного аппарата был главным инструментом реализации правительственной политики, поэтому нормативные акты, принятые законодателями, были нацелены на обеспечение качественного функционирования гражданской службы, на создание прочного и действенного вертикального связи государственных властных структур.

Развитие управленческого аппарата, рост числа гражданских государственных чиновников, сложная система государственной службы требовали разработки и законодательного утверждения принципов организации гражданской службы. В нормативно-правовых актах XVIII - XIX века, касающиеся формирования и функционирования государственной службы, были определены следующие важнейшие принципы ее организации, как соответствие деятельности чиновников всех уровней законам Российской империи, централизм в управлении основными сферами государственной жизни, обязательность решений вышестоящих учреждений и должностных лиц, подконтрольность руководящим властным институтам, ответственность персонала государственных структур за порученный участок работы, добросовестное выполнение своих должностных обязанностей и т.п.

Законодательство Российской империи выдвигало немало требований к кандидатам на должности в государственных учреждениях и органах власти, стремясь таким образом сформировать высокопрофессиональный, преданный делу кадровый состав управленческих структур из служащих-интеллектуалов. Для карьеры государственного служащего в Российской империи большое значение имели дворянское происхождение, возраст и уровень полученного образования, который зависел от типа учебного заведения и от уровня усвоения учебного материала.

В законодательных актах Российской империи XVIII - первой половины XIX вв. прослеживается стремление правящих кругов сформировать карьерную систему государственной службы, для которой было характерно создание стабильного корпуса кадровых чиновников в государственных административных органах на профессиональной основе. Служащие, имея необходимую образовательную подготовку, получали шанс сделать карьеру, двигаясь вверх по иерархической

чиновничьей лестнице, поочередно получая чины и занимая соответствующие должности, благодаря специально юридически закрепленному механизму продвижения по службе. Начиная работать в государственных органах власти, чиновник брал на себя определенные обязательства и попадал в жесткие рамки существующих уставных правил. Назначение на должность и предоставление очередных высших чинов проводилось с учетом уровня образования, квалификации, предшествующей карьеры, а служебный рост, кроме названных факторов, зависел еще и от личностной характеристики и оценок качества каждого чиновника непосредственным руководством. Российская власть разработала и внедрила сбалансированную систему прав и обязанностей с целью организации четкой и слаженной работы государственного аппарата, предусмотрев немало средств повышения эффективности работы государственного аппарата, как в центре, так и на местах. Различные награды были средством поощрения работника и в дальнейшем старательно служить государству и императору.

Порядок увольнения гражданских чиновников определялся нормативными актами, которые называли среди причин отставки служащих собственное желание работника, достижения предельного возраста, увольнение со службы по инициативе руководства или в соответствии с решением суда.

В большой группе уставов, положений и других документов были определены принципы комплектования корпуса гражданских чиновников, правила приема в учреждения государственного управления, порядок назначения на должности, условия служебного роста и предоставления чинов. Заслуживает внимания система назначения на должности и продвижения по службе в зависимости от степени и профиля образования, профессионального опыта и выслугу лет, деловых и нравственных качеств, особых заслуг перед государством и т.п. Представляют интерес принесения присяги при поступлении на гражданскую службу, практика испытательного срока и введение в отдельных ведомствах специальных экзаменов перед утверждением в должности, установление института кандидатов на должности и изучения ими будущей сферы управления, обязательное прохождение всех должностных уровней в чиновничьей иерархии, порядок увольнения из службы.

Созданная система нормативно-правовых документов обеспечивала юридическую ответственность должностных лиц за неправомерные действия и имела целью предотвратить совершение государственными служащими правонарушений и преступлений. Перечни должностных проступков и преступлений входили в базовые нормативно-правовые акты о государственной службе, регламенты министерств и ведомств, уставы гражданского и уголовного судопроизводства и т.д. Разработка этих законодательных документов и ознакомление каждого чиновника с системой взысканий и наказаний за правонарушения составляли важный элемент утверждения механизма повышения ответственности при исполнении государственными служащими должностных обязанностей.

Построение эффективной системы государственного управления требует выработки в Украине на государственном уровне карьерной стратегии в полном понимании этого слова. Этот тезис подтверждает исторический опыт Российской империи, и опыт более недавнего прошлого.

Все элементы организации деятельности гражданских служащих в Российской империи XVIII - XIX века, содержащих как положительный опыт, так и носят противоречивый характер, заслуживают внимательного изучения в свете формирования современной государственной службы в Украине, поскольку она, как это не парадоксально звучит, немало черт позаимствовала из прошлого Российской империи.

ЛИТЕРАТУРА

[1] Бармак М.В. Державна служба в Російській імперії: правові основи формування та функціонування корпусу цивільних службовців (XVIII – перша половина XIX ст.) – Тернопіль: АСТОН, 2006. – 288 с.

[2] Свод Уставов о службе гражданской. – СПб., 1842.

[3] Высшие и центральные государственные учреждения России 1801–1917 г. г.: Энциклопедический справочник. – Т.1. – СПб.: Медный всадник, 1996; Андреас Каппелер. Россия – многонациональная империя. Возникновение. История. Распад./Пер. с нем. С. Червоная. – М.: Прогрес–Традиция, 1997; Государственность России: Государственные и церковные учреждения, сословные органы и органы местного самоуправления, единицы административно–территориального, церковного и ведомственного деления (конец XV – февраль 1917): Словарь–справочник. – М., 1996. – (ВНИИДАД). Кн.1: А–Г. 1996; Губернии Российской Империи. История и руководители. 1708–1917 – М.: Объединенная редакция МВД России, 2003; Институт генерал– губернаторства и наместничества в Российской империи. Т. 1/ [Т. А. Алексеева, В. Г. Афанасьев, В. В. Берсенев и др.; Под ред. В. В. Черкесова], 2003; Оболенский А. В., Барабашев А. Г. Государственная служба (комплексный подход): Учебн. Пособие: – 2 изд. – М.: Дело, 2000; Шепелев Л. Е. Чиновный мир России XVIII – начала XX в. – СПб.: Искусство–СПб., 1999; Когут З. Російський централізм і українська автономія. Ліквідація Гетьманщини 1760–1830. – К.: Основи, 1996 и др.

[4] Нелидов Н.К. Юридические и политические основания государственной службы. – Ярославль, 1874.

[5] Южаков С.Н. М.М. Сперанский, его жизнь и общественная деятельность. – СПб., 1892; План государственного преобразования графа М. М. Сперанского (Введение к уложению государственных законов 1809 г.). – М.: Русская мысль, 1905.

[6] Андреевский И.Е. О наместниках, воеводах и губернаторах. – СПб., 1864.– 150с.; його ж: Русское государственное право. – Т.1. – СПб., М., 1866; його ж: Полицейское право. – Т.1. – СПб., 1874.

[7] Ивановский В.В. Русское государственное право. – Т.1. Выпуск пятый. Местные установления окраин: Финляндии, Царства Польского, Кавказа, Туркестана, Сибири. – Казань, 1897; його ж: Бюрократия, как самостоятельный общественный класс //Русская мысль. – 1903. – Кн. 8; його ж: Ивановский В.В. Учебник государственного права. – Казань, 1909.

[8] Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т.1. Введение и общая часть. – СПб., 1893.– 403с.; його ж: Укоренение иностранцев и прекращение подданства, – СПб., 1895; його ж :Лекции по общей теории права. Изд. 5–е. – СПб., 1898; його ж: Сравнительный очерк государственного права иностранных держав. – СПб., 1906.

[9] Нефедов Г.А. Бюрократы и как бороться с ними. – М.–Л., 1929; Орджоникидзе С. Против бюрократизма за режим экономии (доклад). – М.– Л., 1927; Сырцов С.И. Бюрократия и бюрократизм. – Новосибирск, 1927.

[10] Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. – М.: Мысль, 1978. – 388 с.

[11] Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. – 3–е изд. – М.: Высшая школа, 1983. – 352 с.; его же: Местные государственные учреждения дореформенной России (1800–1860): Учеб. пособие. – М.: МГИАИ, 1985. – 98 с.

[12] Шепелев Л.Е. Отмененные историей. Чины, звания и титулы в Российской империи. – Л., 1977; его же: Титулы, мундиры, ордена в Российской империи / АН СССР. Л., 1991; его же: Чиновный мир России XVIII – начала XX в. СПб.: Искусство–СПб., 1999. 479 с.

[13] Оболенский А.В. Человек и государственное управление. – М., 1987; Оболенский А.В. На государевой службе: бюрократия в старой и новой России / Ин–т государства и права РАН. – М: ИГП РАН, 1997; его же: Бюрократия для XXI века?

Новые модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. – М.: Дело, 2002; Оболонский А. В., Барабашев А. Г. Государственная служба (комплексный подход): Учебн. Пособие: – 2 изд. – М.: Дело, 2000.

[14]Амелина В. В. Государственная служба в Российской империи (первая половина XIX века). Учеб. пособие. – Новосибирск, 1995.

[15]Демидова Н. Ф. Служилая бюрократия в России XVII в. и ее роль в формировании абсолютизма. – М., 1987.

[16]Медушевский А. Н. Феодальные веги и формирование бюрократии в России первой четверти XVIII в. Источниковедческое исследование: Автореф. дисс. на соиск. уч. степ. к. и. н. – М., 1985.

[17]Румянцева М. Ф. Источники по истории чиновничества местных государственных учреждений России// Автореф... к. и. н. – М., 1985.

[18] Миронов Б. Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX вв.). – В 2 т. – СПб., 1999.

[19]Каппелер А. Россия – многонациональная империя. Возникновение. История. Распад./Пер. с нем. С. Червоная. – М.: Прогрес–Традиция, 1997. – 342 с.

[20]Бовуа Д. Битва за землю в Україні (1863–1914). Поляки в соціо–етнічних конфліктах. – К.: Критика, 1998; Бовуа Д. Шляхтич, кріпак і ревізор. Польська шляхта між царизмом та українськими масами (1831 –1863). – К.:ІНТЕЛ, 1996.

[21]Афанасьев М. Н. Клиентелизм и российская государственность: Исследование клиентарных отношений, их роли в эволюции и упадке прошлых форм российской государственности, их влияния на политические институты и деятельность властвующих групп в современной России.– М., 2000; Макарин А. В. Бюрократия в системе политической власти. – СПб., 2000; Черепанова И. В. Государственная служба Российской империи XIX в. (Теоретическое исследование): дис. канд. юрид. наук. – Омск, 2001; Мигунова Т. Л. Административные реформы Екатерины Великой: (Ист. предпосылки и результаты): – Н. Новгород, 2001.

[22] Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія /Кол. авт./Відп. ред. Н. Р. Нижник. – К.: УАДУ при Президентіві України, 1997. – 488 с.

[23]Когут З. Російський централізм і українська автономія. Ліквідація Гетьманщини 1760–1830. – К.: Основи, 1996; Грицак В. М. Губернатор в державному механізмі Російської імперії в другій половині XIX ст. (на матеріалах Харківської губернії): Історико–правове дослідження: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, Ун–т внутр. справ, 1999; Савченко І. В. Адміністративно–територіальний устрій Південної України (1775 – 1822 рр.)// автореферат дис... канд. істор. наук: 07.00.01. – Запоріжжя, 2004; Реєнт О. Україна в імперську добу (XIX – початок XX ст.). – К.: Інститут історії НАН України, 2003; Мельничук О. Ф. Адміністративний апарат та органи самоврядування та Поділлі у другій половині XIX століття: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2000; Лисенко С., Чернецький Є. Правобережна шляхта (кінець XVIII – перша половина XIX ст.). – Біла Церква: Видавництво ТООС, 2002; Білоконь М. В. Органи державного управління та місцеве самоврядування в Російській імперії у другій половині XIX ст. (на матеріалах Лівобережної України): історико–правове дослідження// Дис... к. юр. наук: 12.00.01. – Харків, 2002; Шандра В. Адміністративні установи Правобережної України кінця XVIII – початку XX ст. В російському законодавстві: джерелознавчий аналітичний огляд – К., 1998; Шандра В. С. Київське генерал–губернаторство (1832–1914): Історія створення та діяльності, архівний комплекс і його інформативний потенціал. – К., 1999; Шандра В. С. Інститут генерал–губернаторства в Україні XIX – початку XX ст.: структура, функції, архіви канцелярій// дис. ... докт. іст. наук. – К., 2002.

За контакти:

Николай Бармак, доктор исторических наук, кафедра истории Украины, Тернопольский национальный педагогический университет имени В.Гнатюка (Тернополь, Украина), e-mail: barmak@tnpu.edu.ua

Докладът е рецензиран.