

УДК 321.015  
DOI 10.33111/lre.2019.18.019

О. О. Самойленко\*,  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник,  
старший науковий співробітник відділу  
історико-правових досліджень  
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

## ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ У XVIII — НА ПОЧАТКУ XX ст.

*У статті висвітлено основні етапи організації системи управління та державної служби, зокрема в період функціонування українських земель у складі Російської імперії. Аналізується процес зародження державної служби на початку XVIII століття. Розкрито кардинальні зміни принципів організації державної служби на основі Табелі про ранги.*

**Ключові слова:** бюрократія, державна служба, чин, Табель про ранги, система управління.

*В статье освещаются основные этапы организации системы управления и государственной службы, в частности в период функционирования украинских земель в составе Российской империи. Анализируется процесс зарождения государственной службы в начале XVIII века. Раскрываются кардинальные изменения принципов организации государственной службы на основе Табели о рангах.*

**Ключевые слова:** бюрократия, государственная служба, чин, Табель о рангах, система управления.

*The article describes the main stages of the organization of the system of government and civil service, in particular during the period of functioning of the Ukrainian lands within the Russian Empire. The process of the emergence of public service in the early eighteenth century is analyzed. The cardinal changes in the principles of the organization of public service on the basis of the Rank Table are revealed.*

**Key words:** bureaucracy, public service, rank, Table of ranks, control system.

**Постановка проблеми.** Державне управління не може обійтися без фахового і кваліфікованого штату службовців. Саме від

---

\* Samoilenko O.O. Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.), Senior Scientific Fellow, Senior Researcher at the Department of Historical and Legal Studies VM Koretsky Institute for Security and Law, NAS of Ukraine.

EXPERIENCE OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE PUBLIC SERVICE OF THE RUSSIAN EMPIRE IN THE XVIII — AT THE BEGINNING OF XX CENTURIES

якісного складу апарату управління, рівня кваліфікації, професійно організованої праці залежать результати його роботи. Тому успіх процвітаючих держав багато в чому залежить від правильно побудованої ефективної системи управління. В цьому відношенні кожна держава пройшла свій нелегкий шлях. Так, Російська імперія мала складну раціонально організовану бюрократичну адміністративну систему, в якій функціонували десятки тисяч державних службовців, і яка об'єднувала в собі елементи єдиноначальства, колегіальності і народного представництва. Але така система управління не була витвором самоорганізації російського суспільства, вона була частково запозичена у європейських країн. Це було злиття російських традицій і європейських підходів до організації та функціонування державної служби. Тож історичний досвід формування і розвитку державної служби Російської імперії в XVIII — на початку XX століття може бути повчальним.

**Аналіз останніх наукових досліджень.** Незважаючи на зростаючий останнім часом інтерес до історії української державності, проблем організації системи управління та державної служби, зокрема в період функціонування українських земель у складі Російської імперії, правові питання формування управлінських структур, організації проходження державної служби, роботи з кадрами, забезпечення управління персоналом тощо практично нерозкриті. В сучасних українських наукових дослідженнях переважають роботи, що характеризують теперішній стан розвитку держслужби, або аналізується недавнє радянське минуле. В українській історіографії не так багато наукових праць, які б розкривали створення, функціонування та еволюцію державних установ та органів влади на українських землях у часи Російської імперії. Зокрема ці питання вивчали В. С. Шандра, М. В. Бармак, О. Н. Ярмиш, О. В. Тимошук. Чимало аспектів історичного досвіду в цій галузі залишаються недослідженими, хоча становлять практичний інтерес при удосконаленні законодавчої бази регламентації сучасної державної служби в Україні.

**Постановка завдання.** Метою цієї статті є висвітлення основних етапів організації системи управління та державної служби, зокрема в період перебування українських земель у складі Російської імперії та наліз юридичної бази, яка заклала механізм формування державної служби та її кадрів.

**Основні результати дослідження.** Слово «бюрократія» походить від латинського слова «burrus» (товсте сукно, яким в уста-

новах покривали письмові столи) [1, с. 251] у французькій мові воно перетворилося в «bureau» (бюро, канцелярія), а в комбінації із грецьким «kratos» (влада, панування) утворило нове слово «bureaucratie», яке перекладається буквально як «панування канцелярії». Виходячи з етимології цього слова, під бюрократією можна розуміти як систему керування, так і сукупність осіб, що забезпечують працездатність цієї системи.

Поняття «бюрократія» є предметом дискусій багатьох учених. Отже, однозначних або всеохоплюючих визначень поняття «бюрократія» в науковій літературі немає. На думку В. В. Цветкова, скільки є праць, пов'язаних з дослідженням цього складного соціального явища, стільки і різних значень, підтекстів, відтінків виявляється в тлумаченні явища, що позначене терміном «бюрократія», хоча між ними завжди існує певний зв'язок. Отже, аналіз різних тлумачень дає змогу визначити бюрократію як спеціально організовану систему державних інститутів і посад, а також осіб, професійно зайнятих управлінням справами, речами і людьми [2, с. 182–183].

Але предметом дискусій учених є не тільки поняття «бюрократія», але й характер еволюції і роль цієї соціальної групи в системі державного управління. Значна частина історії людства пройшла під знаком панування бюрократії. Найяскравішим прикладом генезу бюрократії або чиновництва є історія суспільно-політичного та державного буття царської Росії. Система управління, у якій кар'єра залежала від особистих професійних якостей, виникла ще в допетровській Росії. Якщо в XVI ст. і на початку XVII ст. переважала практика тимчасових службових доручень, то вже в середині XVII ст. виникли «накази» й інші державні установи, у яких існував прошарок людей, що виконували службові доручення. У міру централізації держави, з'явилася група людей, що постійно перебувала на державній службі. Новий імпульс розвитку бюрократії в Росії дали реформи Петра I. Бюрократія була засобом прямування до мети за допомогою юридичного обґрунтування. Петро I прагнув, орієнтуючись на досвід країн Західної Європи, замінити потомствених бояр професійними чиновниками (у давнину «чиновником» називали книгу, за якою велася церковна служба, а «чин» — спільний корінь цих слів — означав «справу й порядок»). Звідси слово «чиновник» означає й діяча, й упорядника [3, с. 4–5].

На початку XVIII ст. сформувався професійне чиновництво. Саме тоді були законодавчо визначені основні принципи форму-

вання корпусу державних службовців Росії, у цей період відбувається поступове юридичне обґрунтування правового статусу чиновництва як відособленої й всестанової частини суспільства. Задумуючи зробити державну службу особливою сферою професійної діяльності, Петро I наказав вивчити досвід інших країн. У найкоротші терміни були зібрані і перекладені на російську мову аналогічні акти, що існували в Англії, Данії, Пруссії, Франції, Швеції, в Польському королівстві й у Венеціанській республіці [4, с. 13]. Найбільш сприятливим для Росії виявилися законодавства Данії (1699 і 1717 рр.) і Пруссії (1705 і 1713 рр.), через схожість політичного і соціально-економічного розвитку Росії і цих держав.

Петро I в 1720 р. підписав Генеральний регламент колегій — документ, який містив правила функціонування державного апарату як бюрократичної організації: вибудовував ієрархію, встановлюючи підпорядкованість нижчих установ вищим, закріплював знеособленість взаємин за допомогою зв'язків між інстанціями тільки письмовим способом, встановлював спеціалізацію й обов'язки всіх службовців. Додаткове пророблення принципу ієрархії було проведено за допомогою Табеля про ранги 1722 р. [5, с. 5–6], який встановлював ієрархію службовців і правила просування за службовою дробиною (діяв аж до революції 1917 року).

При підготовці закону враховувалися, крім зарубіжних джерел, уже прийняті російські закони. Так, указ Сенату від 11 грудня 1717 р. «Про штати колегій і часу відкриття оних» містив «Реєстр людям в колегіях», в ньому можна ознайомитися з переліком назв посад. В «Інструкції або наказі воєводам» (1719 р.) містився детальний перелік посад губернського управління. А в Генеральному регламенті визначалися не тільки штати, але й їх посадові обов'язки. Таким чином, понад 90 % назв посад державного управління, включених у проект, вже були позначені в офіційних документах.

Табель про ранги вводив визначення державної служби (цивільна, військова, придворна), чотирнадцять класів посад і чини, регламентував систему прийняття на державну службу. Нова система заохочувала знання й досвід, здібності й заслуги перед батьківщиною. Із прийняттям Табеля про ранги слово «чин» отримало смислове навантаження. Кожному чину було вказано особливе місце й визначене взаємовідношення між ними. Тепер

чиновник був не просто державною людиною, «государевий слуга» або захисник державних інтересів, а, насамперед, посадовою особою, що займає певне місце в ієрархії державної організації.

Діяльність Петра I призвела до зростання кількості посад в армії і державному апараті, тож прийняття закону про державну службу диктувалося природною необхідністю. Так, для порівняння, в 1698 р. один службовець припадав на 2 250 жителів Росії, тоді як у Франції, що була однією з найбільш «бюрократичних» країн Європи, уже в 1665 р. налічувалося 46 тисяч чиновників при населенні в 18 мільйонів чоловік, тобто їх співвідношення було 1 до 390 [6, с. 44]. Отже, французьких чиновників було майже в шість разів більше, ніж російських. Викликає захоплення, як правилася і зберігала державну єдність величезна і слабо заселена Росія, маючи в своєму розпорядженні такий нечисленний апарат! Цікавим є ще й те, що після проведення адміністративних реформ першої чверті XVIII ст., кількість закладів збільшилась у два рази, відповідно, повинна була зрости і чисельність бюрократії, але цього не сталося. У 1726 р. один чиновник припадав на 3,4 тисячі жителів Росії. Скорочення лав бюрократії при розширенні мережі установ та ускладненні діловодства говорить про те, що хід нової адміністративної машини забезпечувався за рахунок інтенсифікації праці виконавців [7, с. 36].

У результаті петровських адміністративних реформ діяльність державних управлінських органів Росії піднялася на якісно новий щабель. Їхній радикальний характер забезпечив створення вищих і центральних державних установ нового типу, поклав початок переходу від традиційної організації управління до адміністративної системи. Петро I здійснив спробу створити бюрократа «нової формації», чий моральні й ділові якості відповідали перетворенням, що проводилися. Однак реформатор, як і його спадкоємці, не плекав ілюзій щодо моральних якостей чиновників. Характер законодавства, що видавалося, дає підстави думати, що верховна влада до них ставилася із крайньою підозрілістю й готова була бачити в кожному казнокрада й здирника. Самодержавство виганяло із середовища чиновництва осіб, що скомпрометували себе службою й політично неблагонадійних [8]. Закон дозволяв начальству звільняти підлеглих чиновників без пояснення причин і права оскарження.

Пред'являючи високі вимоги до ділових і етичних якостей чиновників, уряд одночасно стимулював добросовісну і ефективну

службову діяльність персоналу державного апарату системою моральних і матеріальних заохочень. З 1764 р. чиновники стали одержувати державне грошове утримання, але аж до початку XIX ст. зберігалася й така форма заохочення вищого чиновництва, як роздача монархами заселених державних земель. «Маніфест про вільність дворянства» 1762 р. і «Жалувана грамота дворянству» 1785 р. скасували обов'язкову державну службу для дворян, однак привілейоване становище чиновництва приваблювало їх на державну службу. Наприкінці XVII ст. у Росії налічувалося 13–15 тис. табельних чиновників, у середині XIX ст. процес бюрократизації державного апарату різко прискорився — 61,5 тис., в 1896 р. на державній службі перебувало 436 тис. осіб, із них у державному апараті — до 250 тис. Напередодні 1917 р. держапарат складався з 600–700 тис. чиновників [9, с. 443, 458]. Для майбутньої кар'єри державного службовця в Російській імперії велике значення мали станове походження, вік і рівень отриманої освіти, який залежав від типу навчального закладу та від рівня засвоєння навчального матеріалу. Зауважимо, що до початку XIX ст. не існувало освітнього цензу при заміщенні чиновницьких посад, у 1809 р. за ініціативою М. М. Сперанського було видано наказ, що вимагав від чиновників певного рівня освіти.

Порядок призначення на службу, проходження її, нагороди й заохочення, покарання, вихід на пенсію встановлювалися «Статутом про цивільну службу» (1832 р.). Отже, законодавство Російської імперії висувало чимало вимог до кандидатів на посади в державних установах та органах влади, прагнучи тим самим сформувати високопрофесійний, відданий справі кадровий склад управлінських структур із службовців-інтелектуалів. «Статут про службу за призначенням від Уряду» (1832 р.) встановив такі норми поведінки для чиновників, як «вірність службі», «дбання про посаду», «добра воля при виконанні доручення», «охорона прав влади», «старанність для загального добра», «чесність, безкорисливість і утримання від хабарів» тощо. Недотримання вимог закону тягнуло за собою відповідальність. Створена система нормативно-правових документів забезпечувала юридичну відповідальність посадовців за неправомірні дії і мала на меті запобігти вчиненню державними службовцями правопорушень і злочинів. Переліки посадових проступків і злочинів вміщували базові нормативно-правові акти про державну службу, регламенти міністерств і відомств, настановчі документи губернських і повітових

управлінь, статuti цивільного та кримінального судочинства тощо. Розробка цих законодавчих документів і ознайомлення кожного чиновника із системою стягнень і покарань за правопорушення складала важливий елемент утвердження механізму підвищення відповідальності при виконанні державними службовцями їх посадових обов'язків. До революції 1917 р. було видано близько 200 правових актів, що регламентували різні сторони державної служби.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Отже, Російська імперія мала складну, раціонально організовану бюрократичну адміністративну систему, в якій функціонували десятки тисяч посадовців і яка поєднувала елементи єдиноначальності, колегіальності і народного представництва. Все це відбулось завдяки кардинальним змінам принципів організації державної служби, які були здійснені на початку XVIII століття на основі Генерального регламенту колегій та Табелі про ранги. Табелі містила російські традиції і європейські підходи до організації та функціонування державної служби. Висувалися нові вимоги до вступників на державну службу. Основою для службового просування були: особисті заслуги, знання, здібності, досвід, професійна придатність. Табелі про ранги поклав початок новому етапу корпоративізації державних службовців, який можна розглядати в якості етапу формування бюрократії, але вже на іншій основі [10, с. 20]. Державна служба, як і система управління, була привнесена з метою зручного і ефективного керівництва українськими землями спочатку на Лівобережжі, а наприкінці XVIII ст. — на Правобережжі України. Шляхетське самоврядування було замінене жорсткою, централізованою системою управління Російської імперії, яка принесла на українські землі як позитивні риси (законодавче оформлення та правова регламентація державної служби, високий рівень організації, наступність і поступовість системи, пенсійне забезпечення), так і негативні риси (корупція та хабарництво, залежність і незахищеність службовців — «кріпаків державної служби», «паперотворчість» тощо) [11, с. 176].

Сама державна служба була поставлена на міцний юридичний фундамент, який заклав механізм функціонування державної служби та формування її кадрів. Інститут державної служби, будучи привнесеним Російською імперією на українські землі, успішно пережив не тільки імперію, а й Радянський Союз, присто-

сувавшись до вимог командно-адміністративної системи. Зазнавши трохи змін, він і зараз, на жаль, успішно функціонує з тими вадами, які були властиві і 200, і 300 років тому [12, с. 7].

### Список використаних джерел

1. Цветков В.В. Демократія і державне управління. Теорія, методологія, практика. Київ. 2007. 335 с.
2. Цветков В.В. Демократія, управління, бюрократія. Київ. 2001. 344 с.
3. Карнович Е.П. Русские чиновники в былое и настоящее время. Спб., 1897. 128 с.
4. Шепелев Л.Е. Титулы, мундиры, ордена. Ленинград, 1991. 222 с.
5. Самойленко О.О. Табель про ранги. *Юридична енциклопедія*. Київ. Т. 6. 733 с.
6. Копосов Н. Е. Абсолютная монархия во Франции. *Вопросы истории*. 1989. № 1. С. 42–56.
7. Кириллов И. К. Цветущее состояние Всероссийского государства. М., 1977. 443 с.
8. Уставы о службе гражданской. *Свод законов Российской империи*. Т. 3. СПб, 1876.
9. Историки спорят. М., 1988., 510 с.
10. Архипова Т.Г. История государственной службы в России XVIII–XX вв. Москва, 1999. 230 с.
11. Бармак М.В. Функціонування інституту державної служби на українських землях: історіографія проблеми. *Україна–Європа–Світ, Міжнародний збірник наукових праць*. Тернопіль. 2008. 322 с.
12. Бармак М. Державна служба в Російській імперії. Тернопіль. 2006. 288 с.

*Стаття надійшла до редакції 10 червня 2019 р.*