ВСЕСВІТНЯ ІСТОРІЯ

УДК 94(477):351

Бармак М.В., Тернопільський національний педагогічний університет ім. Володимира 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 XIX ст.*

Розробка теоретичної концепції державної служби в Російській імперії в кінці XVIII – першій половині XIX ст.

Досліджується внесок М.М.Сперанського, який заклав основи наукової організації державної служби в Російській імперії. Розглянуто засади, якими повинна керуватися держава при визначенні кількості державних службовців, принципи, за якими відбувається прийняття осіб на державну службу та відбір кандидатур, а також сам процес проходження державної служби, правові основи діяльності посадовців.

The contribution of M. Speransky to foundation of the scientific organization of the government service in the Russian Empire, is researched in the article. The principles, which the state must follow while determining the amount of officials, as well as the ones regulating hiring persons for the government service and selection of candidatures are under the author's consideration. The process of passing of the government service, the juristic base of officials' activity are considered.

Визначальні для розвитку російської державності реформи кінця XVIII – початку XIX ст. не могли проходити без теоретичного обґрунтування місця і ролі державної служби в системі управління. Інститут державної служби займає особливе місце в російській науці. Протягом XIX-XX століть його вивчали філософи в рамках філософії держави у контексті поглядів на державу взагалі, досліджували історики, юристи в межах науки про державу і теорію управління.

Творцем російської науки про державне управління був Михайло Михайлович Сперанський (1772-1839), який заклав її теоретичні основи, розробив цілий пласт актуальних проблем. Він не тільки є відомим державним діячем Російської імперії, але й одним із найвидатніших учених у Європі першої третини XIX ст.

У науковій літературі поки що нема досліджень, спеціально присвячених вивченню спадщини М.М.Сперанського в галузі теорії державного управління і державної служби. Більшість праць про цього державного діяча та вченого носять історико-біографічний характер [1], його діяльність переважно розглядається з точки зору історії державних установ Російської імперії, історії і теорії російського законодавства [2]. Проте дослідження філософських, соціально-політичних і державно

-правових поглядів М.М.Сперанського все ж входять у коло наукових інтересів окремих сучасних авторів [3].

Одним із центральних елементів теорії станової держави вченого є інститут державної служби, який згідно з поглядами науковця є також найголовнішим чинником у можливості володіння особистими, цивільними і політичними правами і основною засадою, що визначає становище особи в державі. М.М.Сперанський передбачає можливість переходу з нижчого стану у вищий. При цьому особи, що належать до середнього стану, можуть набути особисте дворянство тільки при умові вступу на державну службу. Загалом же кадрове забезпечення органів державної влади – це прерогатива дворянства як стану: "…має те особливе право, що воно вільне від особистої служби чергової, але зобов'язане відбувати службу в цивільному чи військовому званні не менше 10 років за своїм вибором" [4].

Дворянство поділяється на особисте (поширюється тільки на одну особу) та спадкове (набувається за народженням та нерозривно зв'язане з державною службою). Діти спадкових дворян лише після закінчення встановлених строків обов'язкової служби можуть набувати спадкове дворянство. До цього часу вони мають лише статус особистих дворян і в разі ухиляння від державної служби вони позбавляються прав спадкових дворян [5].

М.М.Сперанський наголошував, що головним принципом державної служби повинна стати залежність у набуванні чинів і звань і пов'язаних із ними привілеїв не від статусу дворянина, а від державної служби [6]. Кожен дворянин, в ідеалі, повинен особисто заслужити право на володіння власністю і розпоряджатися нею. Особа, яка зганьбила себе на державній службі, повинна позбавлятися не лише службового місця, але й маєтку та всіх станових прав взагалі.

На державну службу також можуть бути прийняті особи середнього стану. Вони мають набути особисте дворянство, виконуючи державну службу, однак "…особисте дворянство не перетворюється на спадкове одним проходженням служби, для цього потрібні особливі заслуги, враховуючи які, імператорською владою протягом служби або після закінчення її дарується спадкове дворянство і засвідчується особливим дипломом" [7]. Особи середнього стану можуть вступати на державну службу за власним вибором, але "…не раніше, як виконавши повинності, законами по колишньому званню на них покладені" [8].

Таким чином, М.М.Сперанський висунув для свого часу досить прогресивну ідею в теорії державної служби. За нею становище людини в державі повинне визначатися виключно її особистими якостями. Розробляючи теорію станової державної служби, він вбачав в перспективі державну службу загальною і всестановою, однак вважав, що перехід до такого порядку кадрового забезпечення державних органів реально можливий у міру підвищення освітнього рівня громадян держави. Реформатор припускав у майбутньому можливість надання права вступу на державну службу всім російським підданим.

Вчений розглядав інститут державної служби в контексті теорії виконавчої влади і визначав державне управління як правління верховної влади через систему публічних органів, що разом із законом і верховною владою складає механізм державного управління. У структурі внутрішнього державного управління інститут публічних служб – це, власне, сама виконавча влада. На думку вченого, верховна влада є важливим елементом держави і державного управління. Він відокремлює верховну владу від виконавчої, підкреслюючи її особливу природу.

М.М.Сперанський заклав основи наукової організації державної служби в Російській імперії, розробивши окремі елементи теорії державної служби. Найістотнішим його внеском є вчення про посадові особи і розроблений ним статус посадовця.

Учений виділяє засади, якими повинна керуватися держава при визначенні кількості державних службовців, принципи, за якими відбувається прийняття осіб на державну службу та якісний відбір кандидатур, а також сам процес проходження державної служби.

Серед основоположних засад державної кадрової політики М.М.Сперанський виділяв два – розумної достатності і призначення урядом всіх державних службовців у центрі і на місцях. При відборі на державну службу теоретик пропонує враховувати такі якості особистості, як надійність, справність та компетентність.

До принципів проходження державної служби він відносить наступні: підпорядкування, виконавська дисципліна, розсудливість при прийнятті рішень, звітність у справах, зокрема фінансових, просування по службі, підконтрольність або нагляд за виконанням повноважень, відповідальність. "Начальник волосного управління буде відповідати начальнику окружному, той губернському, а він міністерству. Таким чином всі частини управління прийдуть в потрібну одностайність…" [9].

Реформатор розробив правові основи інституту посадових осіб, який займає чільне місце в теорії державного управління і

державної служби. Посадовець, відповідно до поглядів головного адміністратора першої половини XIX ст., є головним суб'єктом державного управління, носієм владних повноважень, делегованих верховною владою. За концепцією вченого державна посада є інституційним елементом держави і державної служби. Він трактував поняття посади як сукупність прав і обов'язків, конкретизував систему посад для міністерств і губернського управління [10].

Правові основи діяльності посадовців М.М.Сперанський виклав у "Статуті про службу за визначенням від уряду" [11]. В цьому документі розроблений і закріплений на державному рівні статус цивільної служби, визначено правове становище службовця та його сім'ї, яке включає в себе службовий, цивільно-правовий, шлюбно-сімейний, адміністративно-правовий і кримінально-правовий аспекти, що безпосередньо стосуються особи на державній службі, а також права членів сім'ї чиновника (дружини, законних синів і дочок) [12].

У "Статуті цивільної служби" М.М.Сперанський подає перелік прав і обов'язків державних службовців, а також деталізує окремі з них: на утримання, одержання нагороди, відпустку, звільнення з посади та служби.

Оскільки М.М.Сперанський переконаний, що виконавча влада повинна бути організована на засадах "єдності дій та відповідальності" і "всі нижчі підрозділи повинні якнайбільше відповідати вищим" [13], то є дуже важливим те, як організовані міністерства – вищі органи виконавчої влади, а також правовий статус міністра як одного з вищих посадових осіб в державі. І якщо у "Плані загального державного утворення" вчений аналізує недоліки діяльності сучасних йому міністерств, пропонує власну їх структуру та розподіл повноважень між ними, вважаючи, що "скільки є різних частин закону, скільки й повинно бути окремих частин виконання" [14], то вже у "Загальному запровадженні міністерств" (1811) вчений розробляє структуру правового статусу міністра, діяльність якого як одного з головних посадовців, повинна регламентуватися законом. Закон повинен встановлювати ступінь і межі повноважень міністра, його стосунки з верховною владою та непідлеглими йому державними установами і посадовцями, порядок стосунків міністра з підлеглими йому установами, підстави, межі й порядок відповідальності.

У "Плані загального державного утворення" М.М.Сперанський обґрунтовує положення про необхідність відповідальності виконавчої влади, щоб "її дії не набули виду засилля". У законодавчих документах слід чітко викласти, а чинити згідно вимогам закону, бо, де він "не стоїть на твердій основі, там і відповідати перед ним не можна" [15]. У законодавчих документах слід чітко викласти вимоги до діяльності держслужбовців, а у випадках порушень посадових обов'язків визначити міру особистої відповідальності кожного чиновника за прийняті рішення, що суперечать вимогам законодавства: "Особисто, кожний у своїй частині, підлягає за них відповідальності, і цей обов'язок приймають вони на себе самим підписанням актів" [16].

Проте закони повинні не тільки регламентувати діяльність чиновників, вони також мають захищати державного службовця при виконанні ним своїх повноважень, щоб "служити оплотом гідності уряду". При відсутності державного захисту, приймаючи відповідальні рішення навіть із добрими намірами, чиновники змушені відмовлятися від своїх дій, перекладаючи відповідальність на інших. А це призводить до того, що "зароджується і посилюється дух боязкості й ухиляння від всіх тих засобів, які передбачають силу і твердість, і, навпаки, посилюється прив'язаність і надлишкова повага до того роду поточних справ, які увійшов у звичку" [17].

Вчення М.М.Сперанського про відповідальність виконавчої влади включає в себе такі елементи: умови, форми, межі, порядок застосування і наслідки для державного службовця, притягненого до відповідальності.

У "Загальному наказі міністерствам" М.М.Сперанський особливу увагу звернув на відповідальність міністрів (§ 278-296). У ньому визначені межі відповідальності міністрів (§ 279 -286), порядок залучення до відповідальності (§ 287-293); наслідки притягнення до відповідальності (§ 295-296).

Міністр не може притягатися до відповідальності, поки діє в межах своїх повноважень. Державна Рада, якій М. М.Сперанський пропонує надати право притягати до відповідальності вищих урядовців, може розпочати слідство проти міністра тільки тоді, коли він перевищить межі своєї компетенції, а саме в разі ухвалення рішення всупереч існуючим законам, статутам або настановам; впровадження до виконання норми, яка є фактично новим законом; порушення державного закону; невикористання своїх владних повноважень (бездіяльність міністра), потурання винним особам у нанесенні збитків державі; ненадання у встановлений час передбачених законом міністерських звітів.

Науковець вперше пропонує законодавчо закріпити відповідальність як за неправомірні дії, так і за бездіяльність міністра. Важливим у доробку М.М.Сперанського є те, що він містять процедурні питання. Службове розслідування

стосовно дій міністра може розпочинатися в кількох випадках: за скаргами безпосередньо імператору; доповідними місцевих керівників; наслідками судового розслідування, якщо буде доведено, що чиновник, відданий під суд, виконував міністерський наказ; за підсумками ревізій губерній; в разі розгляду щорічних звітів міністрів. Службове розслідування передує процедурі проведення слідства або притягнення міністра до суду. Реформатор вводить поняття службового зловживання як підстави відповідальності.

Про необхідність притягнення міністрів до відповідальності за протиправні дії М.М.Сперанський зазначав у "Плані загального державного устрою" (1809 р.). "Положення про Державну Раду" (1810 р.) законодавчо встановило цю норму за порушення службових обов'язків не тільки міністрів, а й членів Державної Ради та генерал-губернаторів.

М.М.Сперанський запропонував судову процедуру для розгляду кримінальних справ "особливого роду, як за важливістю своєю, так і за колом осіб, що їх вчинили. Такими є злочини державного бунту, зради, або важливого якого-небудь порушення державної безпеки". Під юрисдикцію Верховного кримінального суду потраплять такі вищі посадовці: члени Державної ради, Державної думи, Сенату, міністри, головні директори департаментів, генерал-губернатори та губернатори. Верховний кримінальний суд має бути створений у самому Сенаті і мати особливі повноваження, оскільки розглядатиме справи стосовно "осіб, які мають особливий вплив свого прикладу" на підданих імперії.

Верховний кримінальний суд, за задумом М.М.Сперанського, повинен формуватися на підставі акту державної влади, виданого Державною радою. Судочинство у цьому суді будуть здійснювати "одна третина сенаторів обох департаментів, усі члени Державної ради, всі міністри, а також певна кількість депутатів Державної думи. Президент цього суду на кожний випадок визначається верховною владою з чотирьох станів" (маються на увазі ті групи вищих посадовців, з яких формується суд. – М.Б.). Вирок остаточно затверджується верховною владою [19].

Міру відповідальності чиновника М.М.Сперанський пов'язує з фактом нанесення державі умисних збитків. Якщо в ході службового розслідування буде встановлено, що міністр не заподіяв умисних збитків державі, однак своїми управлінськими діями втратив "довіру верховної влади", то такий міністр позбавляється своєї посади. Якщо слідство встановить наявність провини в нанесенні збитків державі, то справа передається у Верховний кримінальний суд, який визначає ступінь провини за матеріалами слідства Державної ради.

Автору проекту належить розробка як системи російського законодавства про державну цивільну службу, так і окремих найважливіших законів, які б визначали подальший розвиток інституту державної служби в Російській імперії. Найвидатнішим його досягненням у сфері законодавства про державну службу є розробка "Статуту про службу за призначенням від уряду" (1932 р.), в якому закладені основи правового регулювання державної служби. Цей документ включає в себе положення щодо вступу на цивільну службу, призначення на посади, надання чину, отримання особистих і майнових прав державних службовців та звільнення чиновників.

"Статут" складається з п'яти розділів. Розділ перший – "Про прийняття на цивільну службу" – визначає умови вступу на державну службу, порядок реалізації цього права особами різних станів та з різною освітою, а також містить процедуру призначення на посаду. Другий розділ – "Про надання чинів" – розкриває умови і порядок надання чинів у різних відомствах цивільної служби. Третій розділ – "Про загальні плани і обов'язки цивільної служби" – є розгорненою системою прав і обов'язків державних службовців і членів їх сімей. Розділ четвертий – "Про звільнення у відпустки, від посади і від служби" -розглядає права службовців на звільнення, категорії осіб, що мають право просити звільнення, процедуру і умови звільнення з посади та зі служби. П'ятий розділ стосується актів службового стану.

За визначенням російської дослідниці І.В.Черепанової "Статут про службу..." – явище унікальне не тільки в історії російського права, але і в історії кодифікації взагалі. За рівнем юридичної техніки він перевершує не тільки європейське законодавство першої третини XIX століття, але й і сучасне російське і зарубіжне право" [20] і не втратив своєї наукової цінності через 170 років після його створення.

Без перебільшення можна стверджувати, що саме завдяки М.М.Сперанському в Російській імперії виникла і розвинулася наука державного управління, адміністрації і державної служби. Він працював над удосконаленням міністерської системи, що була запроваджена в Російській імперії з 1802 року. Написане ним "Загальне впровадження міністерств" стало результатом його стрункої наукової теорії раціональної виконавчої влади.

М.М.Сперанський є видатним істориком і теоретиком російського законодавства, йому належить чимала заслуга по систематизації і кодифікації російських правових актів.

Література

1. Калягин В.А. Политические взгляды М.М. Сперанского. – Саратов, 1973; Корнилов В.А. Общественно-политические взгляды и деятельность М.М.Сперанского // Автореф. дис. … к. ист. наук. – М., 1974; Корф М.А. Жизнь графа Сперанского. – Т. 1-2. – СПб., 1861; Луковская Д.И., Гречишкин С.С., Морозов В. И. Михаил Михайлович Сперанский (материалы к биографии) – М., 2001.
2. Исторический обзор деятельности Кабинета министров. – СПб., 1902; Морозов В.И. Государственно-правовые взгляды М.М.Сперанского: (Историко-теоретическое исследование). – СПб.: Нестор. 1999; Филиппов А.Н. Значение Сперанского в истории русского законодательства первой половины XIX века // Русская мысль. – 1889. – Кн. IV. – С. 1-22; Южаков С.Н. М.М. Сперанский, его жизнь и общественная деятельность. – СПб., 1892.
3. Бонташ П.К. Государственно-правовые взгляды М.М.Сперанского // Автореф. дис. … к.ю.н. – К., 1953; Мальцева С.А. Социально-философская концепция М.М.Сперанского (1772-1839) // Автореф. Дис.… к.ф.н. – М., 1983.
4. План государственного преобразования графа М.М.Сперанского (Введение к уложению государственных законов 1809 г.). – М.: «Русская мысль», 1905. – С.64.
5. Там само. – С.64-65.
6. Там само. – С.65.
7. Там само.
8. Там само. – С.66.
9. Там само. – С.111.
10. ”Общее Учреждение Министерств” від 25 червня 1811 р. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е, с 1649 по 12 декабря 1825 года. – Т. 1-45. – СПб., 1830. – Т. 31. – № 24686. § 205-278.
11. Устав о службе по определению от Правительства // Свод Законов Российской империи. – Т. 3. – СПб., 1896. – Кн. 1.
12. Там само. – Ст.721-746.
13. План государственного преобразования графа М.М. Сперанского (Введение к уложению государственных законов 1809 г.). – М.: “Русская мысль”, 1905. – С.87.
14. Там само. – С.92.
15. Там само. – С.90.
16. Там само. – С.40.
17. Там само. – С.91.
18. Там само. – С.85-86.
19. Там само. – С.86.
20. Черепанова И.В. Государственная служба Российской империи XIX в. (Теоретическое исследование): Дис. … канд. юрид. наук. – Омск: Ом. акад. МВД РФ. – 2001. – С.35.