

В.С.ШАНДРА *

ДОЛАННЯ КАДРОВОГО ДЕФІЦИТУ ПІД ЧАС ЛІБЕРАЛЬНИХ РЕФОРМ 1860–1870-х рр.: ОСОБЛИВОСТІ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ

Аналізується політика верховної влади Російської імперії у сфері кадрового забезпечення ліберальних перетворень 1860–1870-х рр. З'ясовано заходи, до яких удавалася держава, аби реалізувати масштабні завдання – селянську реформу, мобілізацію самоврядування, забезпечення рівності всіх підданих перед законом, перехід до загальної військової повинності та на акцизну систему, удосконалення й удоступнення освіти. Виявлено, які з них і чому мали локальний характер, запроваджуючись лише в українських губерніях Російської імперії.

Ключові слова: ліберальні реформи, кадри, чиновництво, освіта, самоврядування, місцеві особливості.

Ми слабкіші й бідніші за першорядні держави, і при тому не тільки бідніші матеріальними способами, але й силами розумовими, надто у справі управління¹.

Будь-які ініційовані державою реформи здійснюються людьми, на котрих покладається завдання їх реалізації, а відтак і успіх. Ліберальні перетворення 1860–1870-х рр. модернізували Російську імперію, мобілізували кадри, здатні підхопити задум петербурзьких діячів. Ліквідація кріпацтва, запровадження місцевого самоврядування, формування суду на основі рівності всіх підданих перед законом, загальна військова повинність, перехід на акцизну систему, поглиблення змісту освіти й розширення освітньої мережі – усе це вимагало наявності відповідних фахівців. Без активної та широкої участі чиновників губерньського рівня, які ставали б суб'єктом реформування, годі було сподіватися на позитивний результат. Кадрове забезпечення набувало значення внутрішньої складової перетворень, на яку не могла не звернути увагу верховна влада. Нижче спробуємо з'ясувати засоби, до яких та вдавалася, аби досягти успіху реформ через їх кадрове забезпечення. Також визначимо, які з них набули локального виміру й чому, що в кінцевому результаті сприятиме історизації соціального досвіду взаємодії влади та суспільства на тому відтинку часу, коли обставини різко змінюються й насичуються подіями, формуються нові моделі поведінкових норм різних спільнот. Тим більше, що професіоналізація як

* Шандра Валентина Степанівна – доктор історичних наук, професор, старший науковий співробітник Інституту історії України НАНУ, відділ історії України XIX – початку XX ст.
E-mail: ValShandra@gmail.com

¹ Ці слова належать великому князеві Костянтиніві Миколайовичу (1827–1892 рр.), найактивнішому ініціаторові та втілювачеві ліберальних реформ у Росії (цит. за: Берендтс Э.Н. Связь судебной реформы с другими реформами императора Александра II и влияние её на государственный и общественный быт России. – Петроград, 1915. – С.6).

суспільне явище, без якого не долається застій у господарському та політичному житті, ще не ставала предметом уваги істориків.

Зміни в організації влади на місцях

Унаслідок реформ суттєво змінювалася сама влада – удосконалювалися її інституційні форми, зростала кількість державних установ, які формувалися на бюрократичному, а не на виборному принципі². Активізація відповідних процесів супроводжувалася відмовою від колегіального управління, що найперше втілювалося в поліції, керівництво котрою, зокрема в містах, переходило в руки поліцмейстера³.

Зміни пов'язувалося не лише з новими повноваженнями держави, яка відтепер перебирала на себе турботу за величезну селянську масу, що раніше перебувала в юрисдикції поміщика. На них вплинула й ліквідація військових поселень, які розміщувалися в тому числі й в українських губерніях, зокрема Харківській, Київській та Херсонській, унаслідок чого ті виводилися з військового та напіввійськового управління, у них створювалися думи, ратуші, словесні суди, поліцейські управління, а згодом (з 1869 р.) і органи земського самоврядування⁴. Припинялася діяльність ліквідаційних комісій, створених для передачі в державну власність маєтків, конфіскованих у поляків, з описом яких на кінець 1850-х рр. чиновники вже впоралися⁵. Переставали функціонувати установи міністерства державних маєтностей: у Таврійській – із 1861 р., Волинській, Катеринославській, Полтавській, Харківській і Чернігівській губерніях – із 1863 р.⁶

Намагання верховної влади порозумітися з поміщиками та здобути підтримку з боку освіченого суспільства проявилися у формуванні нових установ, членів яких обирали повітові дворянські зібрання. Утім в їх назві – губернські дворянські комітети з облаштування та поліпшення побуту поміщицьких селян – не звучала мета створення, тобто звільнення від кріпацької залежності,

² Так, донедавна виборні посади у суді й поліції ставали призначуваними державою, і їх кількість постійно зростала. Починаючи з 1858 р., на посади поліцмейстерів, городничих, дільничних, слідчих і станових приставів, земських справників, а з 1862 р. і чинів повітового поліцейського управління призначав губернатор (див.: Полное собрание законов Российской империи. – Собрание 2 (далі – 2 ПСЗРИ). – Т.33. – Отд.2: 1858. – Санкт-Петербург, 1860. – №33727), а з 1865 р. кандидатури радників губернского правління схвалювалися міністром внутрішніх справ. Чиновників до казенних та контрольних палат призначав очільник фінансового відомства.

³ Про це найперше було заявлено у висновку Державної ради про нову організацію управління поліцією у місті Харкові, на утримання якої держава протягом перших п'яти років виділяла третину коштів (див.: Там же. – Т.49. – Отд.1: 1874. – Санкт-Петербург, 1876. – №53380).

⁴ Ідеться про такі міські поселення, як Чугуїв, Вознесенськ, Новомиргород, Ольвіопіль, Новогеоргіївськ, Умань, Торговиця, Балаклава та низка населених пунктів Харківської губернії (див.: Там же. – Санкт-Петербург, 1862. – Т.35. – Отд.1: 1860. – №35887; Отд.2: 1860. – №36065; Т.36. – Отд.1: 1861. – Санкт-Петербург, 1863. – №37112), а також про ліквідацію Азовського й Новоросійського козацьких військ (див.: Там же. – Т.44. – Отд.1: 1869. – Санкт-Петербург, 1873. – №46894).

⁵ Маються на увазі Волинська й Подільська ліквідаційні комісії, створені 1832 р. (див.: Там же. – Т.35. – Отд.1: 1860. – Санкт-Петербург, 1862. – №36065). Перша з них припинила діяльність 1836, а друга – лише 1858 рр.

⁶ Там же. – Т.36. – Отд.2: 1861. – Санкт-Петербург, 1863. – №37514; Санкт-Петербург, 1865. – Т.37. – Отд.1: 1862. – №38530; Отд.2: 1862. – №39100.

що вказує чи то на непевність, а чи на брак відповідальності влади. Особливості Правобережної України спонукали до формування ще й загальної комісії в Києві з чиновників міністерств внутрішніх справ і фінансів під орудою генерал-губернатора, який змінював етнічний склад уведенням до неї місцевих поміщиків із росіян⁷. Створювані губернські у селянських справах присутствія за однаковим штатним розписом відразу почали скорочувати, адже число селян, що звільнялися, було неоднаковим по регіонах. Найменше їх виявилось в Таврії, де татари-селяни не перебували у кріпацтві⁸.

На Правобережжі України реформи розпочалися задовго до загальнодержавних, коли за ініціативою генерал-губернатора князя І.Васильчикова дев'ять магістратів та одну ратушу на Київщині було об'єднано з повітовими судами, міська й земська поліція також зазнали реорганізації⁹. Подібне об'єднання відбулося наступного, 1862-го, року в Подільській та Волинській губерніях¹⁰. А вже 1865 р. ідею об'єднання установ – лікарської управи, комітетів охорони здоров'я й віспового – у складі губернського правління було втілено у 37 внутрішніх губерніях імперії¹¹. Інтенсивно відбувалося втручання у життя приватновласницьких міст Правобережної України, де запроваджувалися посади квартальних наглядачів з оплатою їхньої служби власником міста¹². Засновувалися також квартирні комісії, які в Російській імперії з 1808 р. забезпечували військовий постій. Власники містечок не лише очолювали їх, а й утримували власним коштом. Зокрема, граф В.Потоцький керував такою інституцією в Білій Церкві на Київщині¹³. У 1866 р. ліквідовувалися магістрати й ратуші в усіх губерніях, а їхні господарські справи передавалися до міських дум, нотаріальні – до повітових судів¹⁴.

Поширене уявлення, що реформи розпочалися зі скасування кріпацтва, справедливе лише почасти, адже цьому заходу все ж передувало суттєве уточнення повноважень поліції, у віданні котрої опинялися селяни, і яку, згідно з указом від 8 червня 1860 р., позбавляли функцій органу досудового слідства – відтепер його мали забезпечувати чиновники міністерства юстиції,

⁷ 2 ПСЗРИ. – Т.36. – Отд.3: 1861. – Санкт-Петербург, 1863. – №32840 а, 32857 а, 33173 а, 33676 а; Т.38. – Отд.2: 1863. – Санкт-Петербург, 1866. – №40175. У 1864 р. вводилися два додаткових члени з місцевих поміщиків російського походження з виплатою їм жалування у 2,5 тис. руб. із надходжень від сплати 10-процентного податку з польських маєтків (див.: Там же. – Т.39. – Отд.1: 1864. – Санкт-Петербург, 1867. – №40498). Ця ж комісія 1865 р. розглядала питання про зменшення для правобережних селян викупних платежів за землю (див.: Там же. – Т.40. – Отд.1: 1865. – Санкт-Петербург, 1867. – №42042).

⁸ Таврійське губернське у селянських справах присутствіє скорочувалося на три чиновні особи (див.: Там же. – Т.38. – Отд.1: 1863. – Санкт-Петербург, 1866. – №39143), Харківське – на дві, причому скасовувалася посада члена від уряду, а місцевого поміщика замінював предводитель дворянства (див.: Там же. – Т.39. – Отд.1: 1864. – Санкт-Петербург, 1867. – №40900).

⁹ Шандра В.С. Генерал-губернаторства в Україні: XIX – початок XX ст. – К., 2005. – С.290–291; 2 ПСЗРИ. – Санкт-Петербург, 1863. – Т.36. – Отд.1: 1861. – №37095; Отд.2: 1861. – №37284.

¹⁰ 2 ПСЗРИ. – Т.37. – Отд.1: 1862. – Санкт-Петербург, 1865. – №37951.

¹¹ У тимчасових правилах уперше відзначалася не лише потреба держави, а й наголошувалося на суспільній необхідності зміни керівництва губернськими установами (див.: Там же. – Т.40. – Отд.1: 1865. – Санкт-Петербург, 1867. – №42180).

¹² Третій квартальний наглядач запроваджувався у містечку Дубно Волинської губернії (див.: Там же. – Т.31. – Отд.1: 1856. – Санкт-Петербург, 1857. – №30673).

¹³ Там же. – №30556.

¹⁴ Там же. – Т.41. – Отд.1: 1866. – Санкт-Петербург, 1868. – №43183.

котрі впроваджувалися в 44 губернських центрах та повітових містах. Їх число залежало від кількості населених пунктів і вони отримали назву судових слідчих¹⁵. Натомість поліція розслідувала лише незначні проступки й порушення законів. Складність упровадження судових слідчих на Правобережжі України полягала в їх етнічному польському походженні, що ототожнювалося з «політичною неблагонадійністю». Призначених у 1861 р. поляків було звільнено вже впродовж 1862–1863 рр.¹⁶

Запроваджувалися нові державні суди, які втілювали у собі дух правової й законної влади, що відмовилася від виборних посадовців і віддала перевагу призначуваним суддям і судовим слідчим – як в окружних судах, так і у судових палатах. Крім того, уточнювалося, що посади у судовому відомстві обіймають суто російські піддані¹⁷. Лише мировий суддя залишався виборним, а його служба оплачувалася не державою, а із земських зборів¹⁸. Винятком стали мирові судді Правобережної України, яких влада призначала й утримувала коштом державного казначейства. Так, протягом 1867–1868 рр. в окрузі Харківської судової палати ліквідовувалися повітові та словесні суди та запроваджувалися нові, окружні¹⁹. Суди Одеської судової палати відкривалися протягом першої третини 1869 р. у Херсонській, Катеринославській і Таврійській губерніях²⁰. Судова реформа у Правобережній Україні проводилася найпізніше, відтак тут старі суди існували до 1870-х рр.²¹ Територіальні межі судових палат не тільки не збігалися з губернськими, а були значно ширшими, що сприяло унезалеженню судової влади від адміністративної. Компетенція губернських правлінь у судових справах зменшувалася. Трансформувалася й прокуратура, котра звільнялася від функцій загального нагляду й зосереджувалася на судових процесах.

Однією зі спроб пристосувати державні інституції до реформ було створення в їх старих структурах нових чиновницьких посад, які існували до моменту напруження законодавчих актів для нових установ. Так було з

¹⁵ У Київській губернії таких було, наприклад, 35 осіб. Кандидатів на ці посади губернатор узгоджував із губернським прокурором (див.: Центральний державний історичний архів України, м. Київ. – Ф.442. – Оп.404 а. – Спр.112. – Арк.2–3).

¹⁶ Там само. – Оп.410. – Спр.19. – Арк.1–9.

¹⁷ Голови, їх товариші, члени окружних судів, а також старші голови, голови департаментів і члени судових палат призначаються верховною владою за поданням міністра юстиції, як ішлося у ст. 212 закону про заснування судових установ від 20 листопада 1864 р. (див.: 2 ПСЗРИ. – Т.39. – Отд.2: 1864. – Санкт-Петербург, 1867. – №41475).

¹⁸ Там же. – Т.44. – Отд.1: 1869. – Санкт-Петербург, 1873. – №47598.

¹⁹ Там же. – Т.42. – Отд.1: 1867. – Санкт-Петербург, 1871. – №44094; Т.43. – Отд.1: 1868. – Санкт-Петербург, 1873. – №45490. У 1867 р. почалася ліквідація повітових судів: Словолянського – у Катеринославській, Ялтинського, Дніпровського й Феодосійського – у Таврійській, Городницького, Остерського, Сосницького, Кролевецького, Глинського, Суразького, Глухівського – у Чернігівській, Тираспольського – у Херсонській губерніях (див.: Там же. – Т.42. – Отд.1: 1867. – Санкт-Петербург, 1871. – №44094, 44265, 44618, 45060). Повноваження Харківської судової палати поширювалися на декілька губерній: однойменну, Курську, Орловську, Воронезьку, що дозволило унезалежити судову гілку влади від адміністрації (див.: Там же. – №45104), а з 1873 р. – і Чернігівську (див.: Там же. – Т.48. – Отд.1: 1873. – Санкт-Петербург, 1876. – №52240).

²⁰ Там же. – Т.43. – Отд.1: 1868. – Санкт-Петербург, 1873. – №46062.

²¹ Словесні суди тут припиняли функціонування 1872 р. (див.: Там же. – Т.47. – Отд.1: 1872. – Санкт-Петербург, 1875. – №50524).

тимчасовою посадою чиновника з особливих доручень у складі казенних палат, яка запроваджувалася 1869 р. для координації «правильної» торгівлі²². Крім нових посад з'явилася тенденція до їх об'єднання у вигляді сумісництва. У земських губерніях було дозволено одній і тій самій особі обіймати відразу дві посади. Так, дільничний мировий суддя міг бути й на посаді голови, або члена повітового земського зібрання. Те саме спостерігалось й у міській громадській службі, де посади суміщалися з посадами у земських і станових установах²³. У 1872 р. позитивно вирішилося питання про участь управляючих казенними палатами у засіданнях губернських у селянських справах присутствій, коли ті з'ясовували питання стягнення викупних платежів і недоїмок²⁴. Зростання кількості справ, з якими не справлявся чинний штатний склад установ, спонукав уряд до запровадження додаткових тимчасових посад (на кілька років)²⁵.

Потреба мати сталі прибутки змусила владу провести фінансову реформу, покликану максимально централізувати державні кошти. Винні відкупи ліквідовувалися й запроваджувався акциз – новий універсальний податок, який у кінцевому результаті суттєво посприяв розбудові залізничного транспорту та промисловості. Ці заходи відбувалися на основі «Положення про питний збір» від 1861 р.²⁶ через ліквідацію залишків старого пропінаційного права, яким усе ще володіли козаки, військові обивателі, дворяни українських губерній, а також меноніти Таврії. Подібне завдання стояло й перед новими установами – акцизними губернськими та окружними управліннями, серед них і заснованими 1866 р. акцизними управліннями для торгівлі сіллю²⁷, які безпосередньо підпорядковувалися міністерству фінансів. Новими були установи державної перевірки – губернські контрольні палати, створені указом від 22 березня 1865 р. Аби їх функції були результативнішими, змінювалася форма діяльності: чиновники ревизували губернські й повітові казначейства, перевіряли законність і правильність надходження державних коштів, їх витрату, захищаючи фінанси від казнокрадів, поставщиків і підрядників. Призначення міністром без втручання очільника губернії на посади управляючих, а ними – чиновників у свої установи робило їх незалежними від адміністрації. Як судова реформа й перетворення у сфері місцевого управління, так і незалежне відомче призначення зменшили повноваження місцевої влади, котра усувалася від дріб'язкового контролю та відповідала перед центром лише за законність їх діяльності.

²² 2 ПСЗРИ. – Т.44. – Отд.1: 1869. – Санкт-Петербург, 1873. – №46878.

²³ Горбачев В.П. Городская реформа 1870 года в Украине. – Донецк, 2008. – С.128; 2 ПСЗРИ. – Т.45. – Отд.1: 1870. – Санкт-Петербург, 1874. – №48745.

²⁴ 2 ПСЗРИ. – Т.47. – Отд.2: 1872. – Санкт-Петербург, 1875. – №51411.

²⁵ Так було з Таврійською карною палатою, коли її додатково на два роки поповнили посадою секретаря (див.: Там же. – Т.38. – Отд.1: 1863. – Санкт-Петербург, 1866. – №39837). Київська карна палата 1864 р. також отримала три нових посади – тимчасово на два роки (див.: Там же. – Т.39. – Отд.1: 1864. – Санкт-Петербург, 1867. – №40886).

²⁶ Докл. див.: Крисчн Д. Забытая реформа: отмена винных откупов в России // Великие реформы в России: 1856–1874: Сб. ст. – Москва, 1992. – С.126–139; 2 ПСЗРИ. – Т.33. – Отд.1: 1858. – Санкт-Петербург, 1860. – №32840.

²⁷ 2 ПСЗРИ. – Т.41. – Отд.1: 1868. – Санкт-Петербург, 1868. – №43049.

У Правобережній Україні мережа державних установ була густішою, як і більшими були їх повноваження внаслідок конфіскації (з наступним перерозподілом) земельної власності учасників польських повстань, а також уніфікації місцевої строкатої соціальної структури з уподібненням її до загальноросійської. Достатньо вказати, що Київське губернське правління займалося продажем землі не лише на Київщині, а й у Волинській та Подільській губерніях, а шляхта, громадяни, однодворці, «вільні люди» позбавлялися станових привілеїв і в 1868 р. були віднесені до сільських чи міських громад²⁸.

Верховна влада була переконана, що малоефективну бюрократію в господарській сфері, як і централізоване управління з Петербурга слід доповнити виборними посадовцями, залучення яких дозволить виправити катастрофічне становище на місцях, адже питання благоустрою, побутових умов, обслуговування набували дедалі більшого значення. Відтак земська й міська реформи спиралися на самоврядні принципи всестановості, виборності, розподілу влади на розпорядчу та виконавчу з правом формувати місцевий бюджет і використовувати його на першочергові потреби без жорсткого контролю з боку казенних палат. Самоврядні органи отримали право ухвалювати обов'язкові для мешканців постанови та клопотатися перед верховною владою про власні потреби. Аби збільшити їх незалежність губернатори, генерал-губернатори, члени губернських правлінь і присутствій, а також службовці поліції позбавлялися виборчих прав. Контроль за самоврядними органами здійснювали нові губернські установи – присутствія, спершу (1870 р.) у міських²⁹, а з 1892 р. – у міських і земських справах³⁰. Вони розглядали скарги на думи, зібрання та управи, ухвалювали рішення про судове переслідування їх посадовців, ставши першими установами адміністративної юстиції³¹. Відбулися зміни й у підготовці справ до слухання: якщо раніше ці питання зосереджувалися в канцелярських службовців, то тепер їх перебрали до своїх рук виборні посадовці, унаслідок чого на зміну старій системі документування та діловодства прийшла нова³².

²⁸ Никотин И.А. Столетний период (1772–1872) русского законодательства в воссоединённых от Польши губерниях и законодательство о евреях (1649–1876). – Вильна, 1886. – Т.1. – С.342; Т.2. – С.55–56.

²⁹ У 1872 р. Державна рада ухвалила закон, згідно з яким міські думи могли оскаржувати рішення присутствій, їхні скарги з поясненнями губернатора мали надходити до 1-го департаменту Сенату протягом місяця (див.: 2 ПСЗРИ. – Т.43. – Отд.2: 1872. – Санкт-Петербург, 1875. – №51469).

³⁰ Горбачев В.П. Городская реформа 1870 года в Украине. – С.166; 2 ПСЗРИ. – Т.45. – Отд.2: 1870. – Санкт-Петербург, 1874. – №48597. У 1872 р. було вдосконалено текст відповідного положення в тій частині, де йшлося про невключення до їх складу голів комерційних судів таких міст, як Миколаїв та Керч, в яких вони не були відкриті свого часу (див.: 2 ПСЗРИ. – Т.47. – Отд.1: 1872. – Санкт-Петербург, 1875. – №50402).

³¹ Берендтс Э.Н. Связь судебной реформы с другими реформами императора Александра II... – С.108.

³² Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. – Санкт-Петербург, 1910. – С.71–72.

**«Учреждения не имеют важности, ...
всё зависит от людей, а людей нет»³³**

Нові місцеві державні посади потребували вже не стільки чиновників дворянського походження, скільки людей із професійною освітою. На порядку денному постало питання зміни принципів добору кадрів, їх розміщення та обліку. Традиційно державні посади обіймали дворяни, які користувалися винятковим правом на державну службу з усіма її привілеями, однак і до них було висунуто жорсткіші вимоги. Указом від 9 грудня 1856 р. спадкове дворянство присвоювалося внаслідок відбуквання служби лише тим чиновникам, які служили ретельно й тривалий час, здобувши чин статського радника (5 клас), а пізніше – дійсного статського радника (4 клас). Особисте дворянство набувалося з присвоєнням чину 9-го класу³⁴. Таке уточнення пояснювалося зростанням чисельності чиновництва, а також державним інтересом забезпечити управлінський апарат старанними та вірогідними кадрами.

Значним кроком до якісної зміни кадрів було уточнення джерел поповнення бюрократії, шлях, що його намітив ще Микола I, коли 1827 р. видав указ про формування табельного чиновництва з канцелярських службовців³⁵. На час Олександра II практичні потреби змусили уряд розширити коло осіб, з якого могли призначатися державні посадовці. Першим існуючу практику переглянуло міністерство фінансів, яке відтепер самостійно укладало державний бюджет, а отже потребувало кваліфікованих кадрів. До губернських та окружних акцизних управлінь набиралися службовці без урахування їх станового походження, заборонялося приймати місцевих власників чи орендарів ґуралень. Посади бухгалтерів у казенних палатах і повітових казначействах було дозволено обіймати особам без права державної служби та без табельних чинів, інакше кажучи – недворян за соціальним походженням. Таким фахівцям влаштовувався своєрідний іспит «по счётной части», їх брали на службу під особисту відповідальність керівника установи. Ці норми поширювалися й на відомство державного контролю³⁶. А вже за кілька років Державна рада визнала за доцільне до казенних палат тих губерній, управління в яких здійснювалося на загальних підставах, залучати на чиновницькі посади не вище 10-го класу представників усіх станів, навіть якщо ті не мали права державної служби. На час обіймання посад вони звільнялися від рекрутства і користувалися всіма перевагами державних службовців³⁷.

³³ Ці слова належали М.Сперанському, їх повторив і К.Победоносцев, котрий на перших порах був палким прихильником реформ (цит. за: *Берендтс Э.Н.* Связь судебной реформы с другими реформами императора Александра II... – С.11; *Зайончковский П.А.* Дневник государственного секретаря А.А.Половцева. – Т.1. – Москва, 1966. – С.215).

³⁴ 2 ПСЗРИ. – Т.31. – Отд.1: 1856. – Санкт-Петербург, 1857. – №31236, 31256. На нього могли претендувати ті, хто прослужив десять років у попередньому чині. З отриманням звання спадкового дворянина чиновник міг обіймати такі високі посади, як директор департаменту, губернатор, градоначальник.

³⁵ Там же. – Т.2. – Санкт-Петербург, 1830. – №1469.

³⁶ Там же. – Т.37. – Отд.1: 1862. – Санкт-Петербург, 1865. – №38281, 38609.

³⁷ Там же. – Т.41. – Отд.1: 1866. – Санкт-Петербург, 1868. – №43336.

До дворян на службі додалися купці першої гільдії (за умови набуття освіти), а також сини нектасних службовців, підмайстрів, майстрів фабрик Кабінету його імператорської величності та ін.³⁸ У 1867 р. сини козаків також отримали право на державну службу – спершу канцелярську, а ті, хто мав вищу й середню освіту вже за два роки могли розраховувати на перший класний чин³⁹.

Переглядалася попередня практика заміщення судових посад у західних губерніях. Олександр II зменшив існуючі обмеження, урівнявши активних і пасивних виборців серед дворянства. Тепер на місце судді повітового суду могли претендувати дворяни з активним і пасивним виборчим правом, особи з суддівським досвідом як чиновницької, так і виборної служби у чині 9-го класу, а також спадкові дворяни, у власності котрих було не менше 100 селянських душ і які зарекомендували себе авторитетними людьми. Посади засідателів могли обіймати спадкові дворяни, якщо вони набули чин 9-го класу на будь-якій – суддівській, цивільній – службі. І в першому і у другому випадках не йшлося про польське походження чиновників, проте їх схвалював генерал-губернатор, за яким залишалося право заміщати в разі відсутності лояльних урядовців чиновниками зі свого оточення⁴⁰. У Правобережній Україні нові підходи до організації влади не витримали випробування польським повстанням 1863 р. З оголошенням воєнного становища у Житомирі, губернському місті Волині, травневі дворянські вибори відкладалися на невизначений час. Те саме відбулося й на Київщині. Вакансії на виборні державні посади заповнювалися шляхом адміністративного призначення, а не через дворянські вибори⁴¹. У 1869 р. дворянські депутатські зібрання, а відповідно й Сенат, припинили розгляд справ колишніх польських шляхтичів щодо надання російського дворянства, навіть незважаючи на видані раніше Центральним київським архівом давніх актів відповідні документи⁴². Звідси ще одна додаткова можливість позбавляти їх державних посад.

Серед важливих змін було зменшення кількості цивільних посад, що їх обіймали кадрові військовослужбовці. Ініціював цю справу військовий міністр Д.Мілютін, одностудець Олександра II в реформуванні державної влади, який виніс на обговорення у вищих ешелонах питання про непризначення військових поліцмейстерами, городничими, повітовими справниками та навіть наглядачами в'язниць і виховних закладів. Пропозицію підтримали міністр внутрішніх справ і Сенат. Схвалену імператором 7 жовтня 1866 р. її почали виконувати на місцях. І навіть коли за два роки чисельність військовослужбовців на цивільних посадах почала планомірно зменшуватися, ці положення не поширювалися на західні губернії, адже тут тенденції до демократизації державної служби викривлювалися як сонячний промінь у воді. Вона зазнала суттєвих змін уже під час запровадження найголовнішої при звільненні

³⁸ Там же. – Отд.2: 1866. – №43606.

³⁹ Там же. – Т.42. – Отд.1: 1867. – Санкт-Петербург, 1871. – №44369.

⁴⁰ Там же. – Т.32. – Отд.1: 1857. – Санкт-Петербург, 1858. – №32314.

⁴¹ За указом від 18 лютого 1862 р. (див.: Там же. – Т.37. – Отд.1: 1862. – Санкт-Петербург, 1865. – №37992; Т.38. – Отд.1: 1866. – Санкт-Петербург, 1866. – №39359).

⁴² Там же. – Т.44. – Отд.1: 1869. – Санкт-Петербург, 1873. – №47591.

селян від кріпацтва посади мирового посередника. Вимога, аби той був місцевим виборним спадковим дворянином із вищою освітою порушувалася й було дозволено призначати на це місце особистих дворян без освіти в разі схвалення кандидатур губернатором. Хоча їм і не присвоювався чиновницький клас, проте їх притягували до відповідальності нарівні з чиновниками⁴³. Їх корпус тут формувався з військовослужбовців, штаб- і обер-офіцерів, яких забирали прямо з частин і час обіймання посад зараховувався за військову службу⁴⁴. Придушенням повстання 1863 р. скористався генерал-губернатор, котрий спонукав верховну владу дозволити призначати на посади в мирових установах офіцерів, які залишилися поза штатом «за родом зброї»⁴⁵.

У 1872 р. чисельність військових знову обмежувалася першими чотирма класами, за винятком міст перебування генерал-губернаторів (в Україні такими були Київ та Одеса)⁴⁶. А вже наступного року відставні офіцери, котрі служили в мирових установах західних губерній, отримали річний оклад жалувannya в разі відмови «від надання вислуженого цивільного чину»⁴⁷.

Виборна служба, запроваджена ще Катериною II, також якісно змінювалася. Дворянство втрачало монопольне право на зайняття посад, адже у земських і міських органах гласними могли бути й представники інших соціальних верств. Верховна влада регулювала їх склад, зокрема 1866 р. було заборонено обирати до земських управ чиновників, які служили в казенних, контрольних палатах, казначействах, а також осіб духовного звання⁴⁸. Наступного року вийшло розпорядження зменшити число гласних у губернських управах⁴⁹. Однак контроль за тією складовою діяльності земств, яка впливала на поповнення державної скарбниці, посилювався, відтак із 1870 р. на зібраннях мав бути присутній акцизний чи гірничий чиновник⁵⁰.

При доборі чиновників для реалізації земельної реформи на Правобережжі України враховувалося їх етнічне походження. Із завершенням укладання викупних актів генерал-губернатор запропонував заміщати посади предводителів дворянства головами мирових з'їздів, які прибули сюди з сусідніх губерній, зокрема малоросійських. Ішлося про те, щоб на посадах в органах дворянського самоврядування перебували не поляки, а принаймні вірнопіддані українці. На цю пропозицію не пристав лише поміркований П.Валуєв⁵¹. Після смерті генерал-губернатора О.Безака і з приходом на цю посаду О.Дондукова-Корсакова політика підтримки селянських інтересів була згорнута. Їй на зміну прийшла

⁴³ 2 ПСЗРІ. – Т.36. – Отд.1: 1861. – Санкт-Петербург, 1863. – №36660, ст.21, 123, 125.

⁴⁴ Там же. – Т.39. – Отд.1: 1864. – Санкт-Петербург, 1867. – №41066.

⁴⁵ Там же. – Т.38. – Отд.2: 1863. – Санкт-Петербург, 1866. – №40427.

⁴⁶ Там же. – Т.41. – Отд.2: 1866. – Санкт-Петербург, 1868. – №43718; Т.43. – Отд.1: 1868. – Санкт-Петербург, 1873. – №46054; Т.47. – Отд.1: 1872. – Санкт-Петербург, 1875. – №50585.

⁴⁷ Там же. – Т.48. – Отд.2: 1873. – Санкт-Петербург, 1876. – №52469.

⁴⁸ Там же. – Т.41. – Отд.1: 1866. – Санкт-Петербург, 1868. – №43291.

⁴⁹ Там же. – Т.42. – Отд.2: 1867. – Санкт-Петербург, 1871. – №45163.

⁵⁰ Там же. – Т.45. – Отд.1: 1870. – Санкт-Петербург, 1874. – №47876.

⁵¹ Там же. – Т.42. – Отд.1: 1867. – Санкт-Петербург, 1871. – №44110. У «двобої» генерал-губернатора й міністра внутрішніх справ перемогу здобув перший, пропозиція якого більше відповідала імперській політиці Росії. Про відмову від звичного обрання повітового предводителя дворянства у західних губерніях ішлося у законодавчому акті від 3 липня 1867 р. (див.: Там же. – №44805).

підтримка поміщиків, навіть незважаючи на їх польське походження. Для її забезпечення влада вже не потребувала рішучих та «ідейних» чиновників, які прагнули захистити селянські інтереси. Поступово таких усували від справ, замінюючи тими, хто йшов на ці посади за протекціями. Про нових мирових посередників Ф.Воропонов зі знанням справи висловився, що їх добирали так, аби вони не задумувалися над «вищими питаннями», не мали власних переконань, а «робили те, що вкаже влада»⁵².

При формуванні виборних органів етнічна строкатість підданих змушувала верховну владу вдаватися до компромісного рішення, яке полягало у квотах гласних від християн і нехристиян (магометан) – якщо йшлося про міські думи Таврійської губернії. Перших мало бути обрано 2/3, а других – 1/3, в іншому разі питання з'ясовував міністр внутрішніх справ⁵³. Якщо ж говорити про правобережні, то йшлося про поступове поширення міської реформи 1870 р. з правом адміністрації не схвалювати кандидатури міських голів у разі їх політичної неблагонадійності.

Гострий дефіцит освічених чиновників змушував владу переглянути ставлення до освіти та сформулювати конкретні вимоги на забезпечення державного апарату професійними, кваліфікованими співробітниками. Тривалий час освіта не вважалася фактором кар'єрного зростання чиновників, навіть попри те, що університети від самого свого заснування мали завданням підготовку кадрів для державної служби. Чи не вперше серйозну увагу на освіту було звернуто в положенні від 25 червня 1835 р. про врахування освітнього рівня при присвоєнні чинів. Чиновників і канцелярських службовців поділили на три категорії: з вищою, із середньою освітою й тих, хто не мав жодних атестатів. Цим самим положенням встановлювалися й два види отримання чину: «за старанність» і «за заслуги, що полягали в якихось особливих подвигах»⁵⁴. У цьому разі освічені чиновники просувалися по службі в 1,5–2 рази швидше. Аби активізувати приплив на чиновницькі посади освічених юнаків, Олександр II відмовився від колишньої практики розпочинати службу в губернських установах. Із 1858 р. ті, хто закінчив вищі навчальні заклади з ученими ступенями, могли розпочинати службу відразу в міністерствах. Ті ж, хто вже розпочав її у провінції, могли перейти до столиці, а охочі продовжувати службу в губерніях, мали можливість претендувати на наступний чин через два, а не через три роки, як було раніше⁵⁵.

Найперше фахівців потребувала судова реформа, під час підготовки якої, як довів Р.Вортман, правники створили власну корпорацію, котра піднесла професію юриста на ще небачену в Росії висоту, з нею навіть змушений був рахувався сам Олександр II⁵⁶. Уже в останні дореформені роки на посади губер-

⁵² Воропонов Ф. Крестьянское дело в Юго-Западном крае // Вестник Европы. – 1902. – Кн.9. – С.13.

⁵³ 2 ПСЗРИ. – Т.48. – Отд.2: 1873. – Санкт-Петербург, 1876. – №52811.

⁵⁴ Там же. – Т.9. – Санкт-Петербург, 1830. – №7224.

⁵⁵ Там же. – Т.33. – Отд.1: 1858. – Санкт-Петербург, 1860. – №32705.

⁵⁶ Уортман Р.С. Властители и судии: Развитие правового сознания в императорской России. – Москва, 2004. Автор неодноразово наголошував, що російське самодержавство завжди віддавало перевагу виконавчій владі перед судовою й лише правникам удалося розірвати це «зачароване коло».

ських прокурорів почали призначати молодих, освічених юристів⁵⁷, і галузь права найперше ставала професіональною, що сприяло впровадженню законності у сферу управління. За університетським статутом 1863 р. на юридичних факультетах запроваджувалися нові кафедри й навчальні курси, посилювалася їх теоретична складова. Найбільш здібних держава відправляла на стажування до університетів Західної Європи. Ішлося навіть про заснування факультетів державних і суспільних наук⁵⁸.

Молодь з ентузіазмом захопилася правознавством, юридичні факультети (в тому числі й київського Університету св. Володимира) набули неабиякої популярності. Зокрема в Києві чи не вперше було запроваджено ще з часу заснування вишу таку форму, як підготовка казеннокоштных студентів. Ті з них, що збиралися присвятити себе цивільній службі, крім обов'язкової програми юридичного факультету додатково займалися практикою під керівництвом одного з професорів або синдика та секретаря. Списки студентів-правознавців із поясненням їхніх знань та моральних рис передавалися генерал-губернаторові, котрий визначав місце їх майбутньої служби в губерніях Правобережної України⁵⁹. Починаючи з 1863 р., число студентів на юридичному факультеті в Києві досягало 300 осіб, поміж них можна було зустріти вихідців із духівництва, міщан і навіть селян. Натомість на інших факультетах студентів було в рази менше. Утім, незважаючи на постійне впровадження судів нового зразка, зокрема й 1880 р. в Південно-Західному краї, число студентів почало різко скорочуватися. Чинниками падіння престижу юридичної професії, як з'ясував ректор Університету св. Володимира М.Ренненкампф, сам фахівець із міжнародного приватного права, були нечіткість вимог статуту щодо обов'язкової університетської освіти для обіймання посад голів і товаришів голів судових палат, чинів прокурорського нагляду та навіть мирових суддів. Скажімо, до судових слідчих висувалися такі вимоги – наявність вищої або середньої освіти, досвід вирішення карних справ, добросовісність; за їх призначення відповідали губернатори й генерал-губернатори, чий вибір схвалював міністр юстиції. Про правову професійну освіту не йшлося, її замінював детальний «Наказ судовим слідчим» зі 112 статей, в кожній з яких ті отримували детальну інструкцію для своїх дій на всі можливі випадки слідчої практики⁶⁰. За спостереженнями ректора, на судові посади почали призначати не лише осіб без вищої правової освіти та судової чи адвокатської практики, а й чиновників, далеких від сфери юриспруденції відомств: військового, морського, поштового. Давалося взнаки й зловживання владою міністра юстиції, який схвалював на вакантні посади слідчих до впорядкованих міст, а решта змуше-

⁵⁷ История Правительствующего Сената за двести лет 1711–1911. – Т.3: Правительствующий Сенат в XIX столетии до реформ 60-х годов. – Санкт-Петербург, 1911. – С.513.

⁵⁸ Берендтс Э.Н. Связь судебной реформы с другими реформами императора Александра II... – С.30.

⁵⁹ Шульгин В. История Университета св. Владимира. – К., 2010 [репринт видання: Санкт-Петербург, 1860]. – С.47–48, 83.

⁶⁰ 2 ПСЗРИ. – Т.35. – Отд.1: 1860. – Санкт-Петербург, 1862. – №35891. Скажімо, від мирових суддів вимагалася вища й середня освіта, проте їм дозволялося скласти відповідні іспити та отримати атестат або мати трирічний досвід обіймання судових посад (див.: Там же. – Т.39. – Отд.2: 1864. – Санкт-Петербург, 1867. – №41475, ст.19).

ні були задовольнятися непривабливими місцями в міських і земських управах. Розчарування спонукало молодь переходити в адвокатуру⁶¹. Правників без досвіду не охоче брали на службу, було навіть запроваджено інститут кандидатів на судові посади. Дисбаланс між ринками освіти та праці усувався за рахунок зниження числа студентів, а отже й фахівців-юристів. І все ж професійність у судовій сфері була надзвичайно високою. Про це писав А.Коні, котрий, аби показати вимогливість до своєї справи, відмовився головувати на судовому процесі у Харкові через те, що один зі звинувачуваних мав раніше з ним тяжбу⁶².

Крім правничої професійними кадрами почала забезпечуватися й медична державна служба. Потреба у фахівцях сприяла тому, що міністерство внутрішніх справ вдалося до активного залучення євреїв, дозволивши їм обіймати посади лікарів не лише у західних губерніях, а й за межею єврейської осілости⁶³. У 1857 р. право державної служби поширювалося на караїмів, якщо вони отримували наукові й медичні ступені⁶⁴. Потребувала фахівців і карантинна служба, відтак в її статуті 1866 р., за зразок якого послужили подібні документи морських держав Франції й Італії, указувалося, що на посади начальників карантинних округів, агентів та управляючих карантинними заставами слід призначати лише лікарів⁶⁵.

Зверталася серйозна увага на фахівців, діяльність яких пов'язувалася з межуванням, зокрема збільшувалося число стипендіатів («пансионеров») Московської школи межових топографів та поліпшувалося їх матеріальне забезпечення⁶⁶. Розширювалися службові права топографів, яких масово залучали до вирішення селянських земельних справ⁶⁷. І все ж професійно освічених кадрів не вистачало, і найперше для управління державними фінансами. Так, чиновники контрольних палат змушені були посилено займатися самоосвітою. Як згадував О.Лотоцький, його начальник, голова Київської контрольної палати О.Ніколаєв, спонукав підлеглих студіювати фінансову «техніку» за підручником професора Петербурзького університету Л.Ходського «Політична економія у зв'язку з фінансами» та монографіями економістів⁶⁸. Про самовдосконалення свідчить і факт запровадження головою Харківської судової палати бароном М.Торнау німецької системи стенографування Ф.Габельсбергера з пристосуванням її до російської мови. Він підготував посібник, на основі котрого при університеті діяли стенографічні курси. Їх відвідували жінки⁶⁹, аби отримати місце у суді.

⁶¹ Ренненкампф Н.К. Судьбы привилегированных и непривилегированных юристов (к статистике юридического образования в России с 1863 г.). – Санкт-Петербург, [1884]. – С.2.

⁶² Коні А.Ф. Из заметок и воспоминаний судебного деятеля // Русская старина. – 1908. – Кн.3. – С.505.

⁶³ Виняток становили столиці – Петербург і Москва з відповідними губерніями (див.: 2 ПСЗРИ. – Т.42. – Отд.1: 1867. – Санкт-Петербург, 1871. – №4495).

⁶⁴ Там же. – Т.32. – Отд.1: 1857. – Санкт-Петербург, 1858. – №29277 а.

⁶⁵ Там же. – Т.41. – Отд.1: 1866. – Санкт-Петербург, 1868. – №43061.

⁶⁶ Зокрема, кожен випускник на перших порах отримував для облаштування 100 руб. (див.: Там же. – Т.37. – Отд.1: 1862. – Санкт-Петербург, 1865. – №38531).

⁶⁷ Там же. – Т.37. – Отд.2: 1862. – Санкт-Петербург, 1865. – №39014.

⁶⁸ Лотоцький О. Сторінки минулого. – Ч.2. – Варшава, 1933. – С.167.

⁶⁹ К-н Юл. На развалинах старого суда // Вестник Европы. – 1906. – Кн.7. – С.223.

І все ж чиновників для забезпечення місцевих відомчих установ не вистачало. Влада навіть була змушена вдатися до складання іспитів екстерном. Так, у разі успішного проходження випробувань канцелярські службовці могли претендувати на отримання першого класного чину. Подібна ситуація протрималася до 1880-х рр., коли для вступу на державну службу було достатньо витримати іспит в обсязі навчальної програми повітового училища. При управліннях навчальними округами створювалися іспитові комітети, для яких було укладено правила, що регулювали отримання свідоцтва. У 1867 р. экзамени на перший класний чин було дозволено складати у школах військового відомства відставним колезьким реєстраторам⁷⁰. А в Київській, Подільській і Волинській губерніях, згідно з положенням про народні школи від 26 травня 1869 р., це право надавалося успішним учням міських двокласних народних шкіл⁷¹.

У заходах верховної влади, спрямованих на вдосконалення кадрового забезпечення, передбачалася ціла система матеріального стимулювання якісної та добросовісної служби з одночасною вимогою відповідальності за її виконання. Найперше постало питання поліпшення фінансування, яке було актуальним для тієї частини бюрократії, котра не мала земельних наділів і лише через освіту вибудовувала кар'єру. Саме з нею держава пов'язувала формування нового чиновництва, для якого державні інтереси переважали б власні. Відтак службовці акцизних управлінь отримували жалування більшого розміру, ніж такі самі за чином і посадою судді, служба яких також добре оплачувалася. Саме це змушувало не ризикувати, аби не бути звільненим за підкуп, втративши пенсійне забезпечення⁷². Не в останню чергу чиновники саме цього відомства чи не першими звільнялися з посад за незначні порушення, хабарі, а за серйозні проступки віддавалися під суд. Суттєво на величину їхнього жалування впливав відсоток, отримуваний від продажу спиртних напоїв (2%), що впливало на збільшення жалування всіх посадовців акцизних управлінь⁷³. Держава перебирала на себе не лише покарання, а й заходи превентивного впливу⁷⁴.

Поліпшення фінансування вплинуло також на зменшення хабарництва у судах. Присяжні повірені (адвокати) також отримували високі гонорари⁷⁵. Голови судів мали вдвічі більше жалування, ніж в їхніх університетських колеґ, а етика юриста змушувала їх засуджувати незаконні побори.

⁷⁰ Мельников В.П. Государственная служба в России: исторический опыт: Учебное пособие. – Москва, 2005. – С.80; Циркуляр по управлению Киевским учебным округом на 1866 г. – [К., 1866]. – С.334; Циркуляр по управлению Киевским учебным округом на 1891 г. – [К., 1891]. – С.405–408; 2 ПСЗРИ. – Т.42. – Отд.2: 1867. – Санкт-Петербург, 1871. – №45165.

⁷¹ 2 ПСЗРИ. – Т.44. – Отд.1: 1869. – Санкт-Петербург, 1873. – №47131.

⁷² Докл. див.: Чистяков О.И., Новицкая Т.Е. Реформы Александра II // Реформы Александра II. – Москва, 1998. – С.18–19.

⁷³ 2 ПСЗРИ. – Т.41. – Отд.1: 1868. – Санкт-Петербург, 1868. – №43049, ст.8.

⁷⁴ 1870 р. встановлювалося покарання за досудове розголошення в періодиці відомостей попереднього слідства, зокрема як найменше – арешт від 7 днів до 6 тижнів, або штраф до 500 руб. (див.: Там же. – Т.45. – Отд.1: 1870. – Санкт-Петербург, 1874. – №47966).

⁷⁵ Знаний правник А.Коні з цього приводу відзначав, що судді відтепер «перестали жебракувати». А якщо до жалування додати їх незмінність на посадах, то судові чини були поставлені державою «поза загальними правилами» (див.: Коні А.Ф. Увеличение содержания судебным чинам // Его же. На жизненном пути. – Т.2. – Москва, 1916. – С.632).

У губерніях Правобережної України на поліпшення матеріального становища чиновництва впливав політичний фактор. Спираючись на височайше повеління від 8 липня 1863 р., першими збільшені розміри окладів почали отримувати мирові посередники, призначені не з місцевих чиновників. Вони відряджались в розпорядження генерал-губернатора, від якого залежало присвоєння наступних чинів, а при звільненні після припинення практики укладання викупних актів та ліквідації дільниць вони отримували піврічне жалування⁷⁶. У такий спосіб почалася деполонізація адміністративного апарату. Оклади судових слідчих, повітових стряпчих та повітових суддів Київської губернії зросли на 300 руб. Для їх забезпечення генерал-губернатор отримав право розпоряджатися 30 тис. руб. із суми, що надходила з секвестрованих маєтків та 10-процентних зборів із маєтностей польських землевласників, аби кожен чиновник «російського походження» отримав цю надбавку⁷⁷.

Слідом за віленським генерал-губернатором М.Муравйовим київський М.Анненков також у 1864 р. отримав можливість виплачувати росіянам – чиновникам міністерства внутрішніх справ – не лише підйомні та прогонні гроші, а й надбавку в розмірі 50% від жалування, яка також надходила зі зборів із польських поміщиків⁷⁸. Наступними стали службовці-росіяни межового відомства, яким услід за чиновниками Північно-Західного краю (з різницею в кілька місяців) збільшувався розмір жалування на 50% – знову ж таки з надходжень від польських маєтків⁷⁹. Половину окладу до жалування почали отримувати й інспектори, директори та вчителі гімназій і повітових дворянських училищ, якщо вони були «благонадійними особами» російського та остзейського походження або іноземцями⁸⁰. Цікаво, що до таких самих методів влада звернеться через 20 років, коли забезпечуватиме вчителями російської мови й арифметики татарські медресе та мектебе. Утім розміри стимулювання тут були значно меншими, ішлося про надання прав державної служби, що гарантувало пенсію, та про одноразові допомоги для вчителів і членів їхніх родин⁸¹.

Останніми, хто 1864 р. отримав можливість поліпшити своє матеріальне становище, стали чиновники міністерства юстиції. 31 грудня Олександр II схвалив рішення про підвищення на 50% розмірів жалування членам судових колегій, губернським прокурорам, повітовим стряпчим і судовим слідчим. Решта чиновників судового відомства, якщо, знову ж таки, вони були російського походження, отримували надбавку з розрахунку від усього утримання

⁷⁶ До річного жалування 1500 руб. сріблом починаючи з серпня 1863 р. доплачували ще 500 руб. (див.: 2 ПСЗРИ. – Санкт-Петербург, 1866. – Т.38. – Отд.1: 1863. – №39935; Отд.2: 1863. – №40372; Т.41. – Отд.1: 1868. – Санкт-Петербург, 1868. – №43335; Т.45. – Отд.1:1870. – Санкт-Петербург, 1874. – №48358).

⁷⁷ Там же. – Т.38. – Отд.2: 1863. – Санкт-Петербург, 1866. – №40427.

⁷⁸ Відповідне розпорядження для генерал-губернатора Північно-Західного краю київському генерал-губернаторові було продубльоване тією самою датою – 5 березня 1864 р. (див.: Там же. – Т.39. – Отд.1: 1864. – Санкт-Петербург, 1867. – №40655–40656).

⁷⁹ Там же. – Т.39. – Отд.2: 1864. – Санкт-Петербург, 1867. – №41459.

⁸⁰ Там же. – №41628.

⁸¹ Там же. – Т.47. – Отд.1: 1872. – Санкт-Петербург, 1875. – №50655.

(«со всего содержания»). Кошти надходили від власників польських маєтків та від тих, котрі перебували у секвестрі⁸².

Наступного, 1865-го, року до складу управлінців у Правобережній Україні, яким держава доплачувала за етнічне походження, додалися практично на тих самих умовах чиновники палати державних маєтностей, із тією лише різницею, що доплата призначалася не всім, а лише «достойним», яких визначав генерал-губернатор⁸³. Певно, що службовці відомства шляхів і державних будівель почувалися ображеними, адже їхній головноуправляючий П.Мельников лише у квітні 1865 р. домігся доплати чиновникам обох країв (Північно-Західного та Південно-Західного) тих 50%⁸⁴.

Проте на цьому розподіл коштів, що їх держава отримувала з оподаткування польських маєтків, не завершився. Останнім акордом стало збільшення жалування на 500 руб. кожному членові губернських у селянських справах присутствій, у тому разі, якщо їх було спеціально викликано до західних із внутрішніх російських губерній⁸⁵. Окремо йшлося про використання 22 тис. руб. із «польських надходжень» для чиновників і службовців канцелярії київського генерал-губернаторства, зокрема для відзначення їхньої служби⁸⁶.

Апетити влади виявились непомірними. Уже 1868 р. було вирішено запровадити 50-процентну надбавку до жалування ще одній категорії чиновників – тим, хто служив по лінії міністерства народної освіти, зокрема в гімназіях Київського навчального округу. До них додалися службовці Київського центрального архіву давніх актів, причому як тим, так і іншим збільшена платня надавалася заднім числом, тобто починаючи з 1867 р., і з тих самих джерел⁸⁷. У 1870 р. почалося впорядкування пільг згідно з новими правилами, в яких уточнювалися розміри жалування чиновникам усіх відомств та категорій із перспективою їх зменшення, а також поширювалися доплати на тих службовців, котрі ними ще не користувалися, зокрема лісового відомства⁸⁸.

У 1865 р. Комітет міністрів дозволив продаж землі у західних губерніях тим чиновникам, хто збирався оселитися там надовго. Причому землю могли й відібрати в разі, якщо б після купівлі її продали чи здали в оренду полякові або євреєві. Визначалися розміри маєтків: від 300 до 1 тис. дес. Інструкція з цих питань не підлягала оприлюднення, а надсилалася в установи, які продавали землю. Правила продажу не раз переглядалися з огляду на пільги, переваги й позики, залежно від тривалості обіймання посад тощо. Так, маєтки площею від 50 до 300 дес. передбачалися для київських чиновників⁸⁹.

⁸² 2 ПСЗРИ. – Т.39. – Отд.2: 1864. – Санкт-Петербург, 1867. – №41635.

⁸³ Там же. – Т.40. – Отд.1: 1865. – Санкт-Петербург, 1867. – №41959.

⁸⁴ Там же. – №42018.

⁸⁵ Там же. – №42429; Т.41. – Отд.1: 1866. – Санкт-Петербург, 1868. – №43146. Ці нові установи перебували у віданні міністерства внутрішніх справ, чиновники якого вже отримували підвищення за рахунок польських землевласників.

⁸⁶ Там же. – Т.41. – Отд.1: 1866. – Санкт-Петербург, 1868. – №43297.

⁸⁷ Там же. – Т.43. – Отд.1: 1868. – Санкт-Петербург, 1873. – №45443.

⁸⁸ Там же. – Т.44. – Отд.1: 1869. – Санкт-Петербург, 1873. – №47700.

⁸⁹ Никотин И.А. Столетний период (1772–1872) русского законодательства в воссоединённых от Польши губерниях... – С.335; 2 ПСЗРИ. – Т.42. – Отд.2: 1867. Доп. к 1865 г. – Санкт-Петербург, 1871. – №42328 а; Санкт-Петербург, 1873. – Т.43. – Отд.1: 1868. – №44550; Отд.2: 1868. – №46343, 46575.

У 1866 р. в контрольних палатах було запроваджено нову посаду чиновника для рахунку. На нього вже не поширювалася 50-процентна доплата. Натомість на інші класні посади, якщо їх обіймали чиновники неполяки, поширювалося збільшене жалування, яке держава виділяла з 5-процентного збору з польських маєтків⁹⁰. Ці доплати супроводжувалися пільгами на придбання землі в південно-західних губерніях через торги, що проводилися в Києві. Зокрема, росіяни звільнялися від сплати кріпосного мита та ін.⁹¹ Багатства польських маєтків не мали меж, адже з їхніх відсотків 1867 р. розпочалася виплати прогонних і підйомних грошей особам російського походження та вихідцям з Остзейського краю, якщо ті обіймали посади в навчальних закладах Південно-Західного краю⁹².

Досвід формування чиновницького корпусу в такий спосіб певно мав добрі результати, адже апробований тут, він був сформульований у вигляді правил про переваги російським чиновникам у Царстві Польському, котрим гарантувалися аналогічні можливості й переваги, до яких додалися освіта дітям чиновників за державний кошт⁹³. Останнє було досить привабливим, адже вже 1869 р. вийшло роз'яснення, що цього привілею позбавлять того, хто звільниться або змінить Привіслінський край на службу в інших губерніях⁹⁴. А вже наступного року воно поширилося й на жінок російського походження, котрі служили у школах Варшавського навчального округу⁹⁵.

Призначення, контроль і відповідальність

Під час реформ обставини служби швидко змінювалися, впливаючи на поведінку бюрократії. Чиновники втрачали традиційну впевненість, малорухливість, ставали мобільнішими, уразливішими й водночас меткішими. Вони сміливіше почали використовувати службове становище для вибудовування кар'єри, реалізації свого потенціалу, а то й власної вигоди. Якщо раніше вдавалися до вимагання коштів із прохачів, то тепер зловживали на державних інтересах, які вважалися «безгрішним доходом»⁹⁶. Відтак державі слід було думати не лише над стимулами, а змінювати систему призначень, удосконалювати механізми контролю, аби чиновник якнайбільше переймався службою та відповідальністю, і державний інтерес ставав би для нього пріоритетним.

Було переглянуто систему призначень, і в першу чергу на губернські посади. Державна рада поставила під сумнів попередню практику, коли кожну кандидатуру слід було погоджувати в міністерстві внутрішніх справ. Від 17 червня 1857 р. губернатор отримав право самостійно призначати на такі

⁹⁰ 2 ПСЗРИ. – Т.42. – Отд.1: 1867. – Санкт-Петербург, 1871. – №44147, 44192; Т.48. – Отд.2: 1873. – Санкт-Петербург, 1876. – №43208 а.

⁹¹ Там же. – Т.42. – Отд.1: 1867. – Санкт-Петербург, 1871. – №44292, 44500, 45010.

⁹² Там же. – Т.42. – Отд.1: 1867. – Санкт-Петербург, 1871. – №44120.

⁹³ Схему отримання пільг для різної категорії чиновників див.: Там же. – №44887 (Правила о преимуществах русским чиновникам, служащим в губерниях Царства Польского); Т.43. – Отд.1: 1868. – Санкт-Петербург, 1873. – №45941.

⁹⁴ Там же. – Т.44. – Отд.1: 1869. – Санкт-Петербург, 1873. – №46975.

⁹⁵ Там же. – Т.45. – Отд.1: 1870. – Санкт-Петербург, 1874. – №48284.

⁹⁶ Кондратьева Т. Кормить и править: О власти в России XVI–XX вв. – Москва, 2006. – С.69.

посади, як, наприклад, чиновник з особливих доручень, земський справник, поліцеймейстер, городничий, наглядач закладів приказів громадської опіки, повітовий і міський лікар, а також лікар у поміщицьких маєтках⁹⁷. Оскільки він перебирав на себе відповідальність за них, то й отримував право надавати їм за потреби короткотривалі відпустки (від 8 до 20 днів). Щоправда, губернатор міг скористатися цим лише тоді, коли йшлося про найголовніших чиновників, як-от віце-губернаторів, голів казенних палат, управляючих палатою державних маєтностей і удільною конторою, губернського прокурора та стряпчих, поштмейстера, а також директорів гімназій, училищ⁹⁸. Його повноваження зросли, якщо брати до уваги право видавати обов'язкові постанови, не схвалювати кандидатури «неблагонадійних осіб», ревізувати губернські установи. На призначення губернаторів впливали, як і раніше, протекція великих князів, імператриці, родинні зв'язки, на що неодноразово вказував П.Валуєв⁹⁹. Міністр внутрішніх справ, зокрема, уважав, що серед губернаторів, та й генерал-губернаторів, чимало «пустейших», з обмеженими розумовими «силами»¹⁰⁰, що змушувало верховну владу серйозно переглянути організацію губернаторської влади¹⁰¹. З'явилася й відповідна нормативна база. Так, за ініціативою очільника МВС Олександр II 22 липня 1866 р. схвалив закон про межі влади губернаторів¹⁰², згідно з яким останній втрачав необмежену владу й лише наглядав за законністю, а також відповідав за добір і службу чиновницького апарату на підвідомчій території. Олександр II зменшив кількість стягнень, котрі накладалися на губернаторів, побоюючись втрати престижу влади в очах місцевого населення¹⁰³.

Запроваджувалися суттєві зміни в контролі за кадрами. Інспекторський департамент, який із 1846 р. централізовано обліковував і керував усім чиновницьким апаратом, у 1858 р. ліквідовувався. Суттєво переглядався попередній критерій – вислуга, зі спробою замінити її компетентністю чиновника. Кадри відтепер перебували не лише у віданні центральної, а й місцевої структури влади. Як більш ефективно було запропоноване децентралізоване управління, коли губернська адміністрація перебирала на себе призначення та переміщення чиновників до 7-го класу, за винятком членів відомчих губернських і повітових присутствій, таких, як державний контроль і фінанси, шляхи, пошта, державні маєтності, де кадровим забезпеченням відали міністри¹⁰⁴. Чини

⁹⁷ 2 ПСЗРИ. – Т.32. – Отд.1: 1857. – Санкт-Петербург, 1858. – №31999.

⁹⁸ Там же. – №32511.

⁹⁹ Ішлося про призначення Б. фон Їлазенапа – військовим губернатором міста Миколаєва й племінника міністра фінансів О.Княжевича – таврійським губернатором (див.: Дневник П.А.Валуєва, министра внутренних дел: У 2 т. – Т.1: 1861–1864. – Москва, 1961. – С.169, 183, 191).

¹⁰⁰ Там же. – Т.1. – С.185, 195.

¹⁰¹ Шумилов М.М. Местное управление и центральная власть в России в 50-е – начале 80-х гг. XIX в. – Москва, 1991. – С.67–68.

¹⁰² 2 ПСЗРИ. – Т.41. – Отд.1: 1866. – Санкт-Петербург, 1868. – №43501.

¹⁰³ Мельников В.П. Государственная служба в России... – С.43.

¹⁰⁴ Управляючий казенною палатою, наприклад, призначався та звільнявся височайшими указами за поданням міністра фінансів, кілька відповідальних чиновників – лише міністром, решта – управляючим палатою (див.: 2 ПСЗРИ. – Т.41. – Отд.1: 1868. – Санкт-Петербург, 1868 – №43336).

перших чотирьох класів залишалися у компетенції імператора. Право призначати на місцеві посади 8–14-го класів надавалося губернській адміністрації. Натомість присвоєння чинів здійснював департамент герольдії Сенату¹⁰⁵. Створювався Комітет опіки заслужених статських чиновників, завдання якого полягало у призначенні пенсій і допомоги тим, хто захворів, відбуваючи державну службу.

Запровадження нових чиновницьких посад, як і раніше, перебувало у віданні лише верховної влади. Так, Олександр II 1857 р. особисто схвалив подання головноуправляючого шляхів і публічних будов про присвоєння чинів членам і службовцям комітету з будівництва Чернігівського й Київського шосе. Імператор же ліквідував посаду старшого помічника правителя канцелярій чернігівського, полтавського й харківського губернатора, оскільки скасовувалося Малоросійське генерал-губернаторство¹⁰⁶. В існуючих генерал-губернаторствах, а для України це були правобережна та південна її частини, генерал-губернатори наполягали на тому, аби міністри й головноуправляючі рахувалися з ними при призначенні на відомчі посади. Зокрема, таку думку у записці Раді міністрів обстоював новоросійський і бессарабський генерал-губернатор О. Строганов, після чого з'явився відповідний указ Олександра II¹⁰⁷. На врахування місцевих особливостей при формуванні чиновницького апарату вказувало запровадження при київському генерал-губернаторі посади чиновника з особливих доручень для єврейських справ, котрому виділялося річне жалування (850 руб. сріблом) зі спеціального фонду (14 295 руб.) генерал-губернатора для нагальних потреб державного управління¹⁰⁸.

Олександр II відмовився від практики, запровадженої ще 1837 р. Д. Бібіковим, коли уродженці західних губерній повинні були починати службу й відбувати її протягом п'яти років у 28 власне російських губерніях із метою вдосконалити знання російської мови та сповна оволодіти діловодством. Лише після цього вони могли продовжувати служити у столичній губернії, а також міністерствах, головних управліннях та на Батьківщині. До такого кроку спонукала достатня кількість навчальних закладів із російською мовою викладання на колишніх польських територіях, де студіювалися основи законодавства Російської імперії. Відмова від колишнього порядку подавалася як знак «особливої довіри» імператора до польського дворянства, яке урівнювалося у правах із російським¹⁰⁹.

Не в останню чергу йшлося й про судове переслідування чиновників, яке до повного впровадження судових установ здійснювали губернські правління. Згідно з реформою 1864 р., справи поділялися на судові («судні») та адміністративні. До судових першим параграфом 14-го розділу Правил відносилися віддача чиновників під суд, а п'ятим – усунення з посад канцелярських

¹⁰⁵ Панина А.Л., Просянкина Т.Ю. Инспекторский департамент гражданского ведомства // Государственность России: Словарь-справочник. – Кн.2: Д – К. – Москва, 1999. – С.122; 2 ПСЗРИ. – Т.33. – Отд.1: 1858. – Санкт-Петербург, 1860. – №33261.

¹⁰⁶ 2 ПСЗРИ. – Т.32. – Отд.1: 1858. – Санкт-Петербург, 1858. – №31367, 31928.

¹⁰⁷ Там же. – Т.34. – Отд.2: 1859. – Санкт-Петербург, 1861. – №34916, 35159.

¹⁰⁸ Там же.

¹⁰⁹ Там же. – Т.31. – Отд.1: 1856. – Санкт-Петербург, 1857. – №30885–30886.

службовців¹¹⁰. Судову відповідальність було розпочато з чиновників міністерства юстиції, зокрема 1867 р. встановлювався порядок грошових стягнень за вчинки, що через них постраждали підсудні. Справи мирових суддів і чиновників окружного суду з'ясовувала судова палата, а справи голів, членів та прокурорів судових установ – касаційний департамент Сенату¹¹¹. Судових слідчих відтепер звільняли лише через суд.

Міське положення 1870 р., як і його доповнення, ставилося до гласних досить вимогливо. Навіть після обрання ті з них, хто втрачав права бути гласним через судове переслідування за злочини, звільнялися з посади міським головою, а його самого могло змістити губернське в міських справах присутствіє¹¹². Міські голови та гласні притягалися до судової, а не до адміністративної відповідальності, ініціювати яку мало присутствіє щодо всіх членів, крім голови, і найчастіше – за незаконне привласнення міських коштів¹¹³. При схваленні міського голови бралися до уваги порушення закону на виборах. Звільнених за проступки чиновників могли покарати позбавленням виборчих дворянських прав на три роки¹¹⁴.

Схвалення міністром внутрішніх справ і губернатором керівних осіб земського та міського самоврядування стало однією з форм адміністративного контролю за їхньою діяльністю. Дріб'язкова опіка змінювалася затвердженням адміністрацією постанов виборних органів, тих, що регулювали сферу торгівлі, відчуження земельної власності, отримання великих позик. Міські голови у західних губерніях потрапили в більшу залежність від адміністрації – на посадах їх схвалював не лише губернатор, а за його поданням ще й міністр внутрішніх справ. При обговоренні цього питання київський генерал-губернатор О.Дондуков-Корсаков пропонував відмовляти кандидатам-полякам. І хоча таку норму й не було внесено до законодавчого акта, ніхто з поляків, принаймні до 1882 р., не був допущений до посади міського голови або його заступника¹¹⁵. У цьому випадку виборний принцип формування міського самоврядування поступово змінився на призначуваний. Що ж до земського самоврядування, то Сенат задля уникнення упередженості та ухвалення справедливих покарання заборонив участь у зібраннях голів і членів управи, коли з'ясовувалися вчинені ними проступки¹¹⁶.

Підсумовуючи, слід визнати, що російська держава з метою подолання застою у соціальному й господарському житті суттєво активізувала кадрову політику, звернувши увагу практично на всі компоненти цього сегмента

¹¹⁰ 2 ПСЗРИ. – Т.40. – Отд.1: 1865. – Санкт-Петербург, 1867. – №42180, ст.14.

¹¹¹ Там же. – Т.42. – Отд.2: 1867. – Санкт-Петербург, 1871. – №45277.

¹¹² Там же. – Т.45. – Отд.1: 1870. – Санкт-Петербург, 1872. – №48498, ст.18; Т.48. – Отд.2: 1873. – Санкт-Петербург, 1876. – №52812.

¹¹³ Як правило, нечисті на руку чиновники грабували бюджети невеликих міст (див.: Горбачев В.П. Городская реформа 1870 года в Украине. – С.260).

¹¹⁴ 2 ПСЗРИ. – Т.44. – Отд.1: 1869. – Санкт-Петербург, 1873. – №46945; Т.45. – Отд.1: 1870. – Санкт-Петербург, 1874. – №48455.

¹¹⁵ Горбачев В.П. Городская реформа 1870 года в Украине. – С.129, 169, 198–199, 201.

¹¹⁶ 2 ПСЗРИ. – Т.49. – Отд.2: 1874. – Санкт-Петербург, 1876. – №53860.

державного управління. Долання кадрового дефіциту здійснювалося шляхом розширення соціального кола державної служби, хай і поступової, але відмови від рекрутування чиновництва лише зі шляхетних станів, збільшення його чисельності. Уперше здійснювалася широка орієнтація на професіоналізацію та спеціалізацію, особливо в тих сферах, які забезпечували державні надходження та впровадження законності в найширше середовище. Підвищувався загальний освітній рівень чиновників і канцелярських службовців. Саме освіта стала дієвим критерієм формування нового типу державного службовця. До неї слід додати забезпеченість реформ законодавчими нормами, в яких чітко вказувалися обов'язки та відповідальність чиновника.

Бюрократизація управління поєднувалася зі самоврядуванням, на яке верховна влада покладала великі надії щодо налагодження господарського життя та надання соціальних послуг. Проте нова кадрова політика не була послідовною, реформи виявили цілу низку проблем, пов'язаних із контролем за дотриманням норм самими чиновниками та імперським фактором щодо здатності держави управляти суспільством, тією його частиною, яка демонструвала нелояльність до верховної влади, відтак у цьому випадку професійність відступала, і на перше місце виходило вірнопідданство. До контролю за чиновниками верховна влада не допустила громадськість, керівні посади були доступними для тих, хто мав представляти імперські інтереси Росії. На Правобережжі України регіональна еліта позбавлялася прав державної служби через етнічну ознаку, усувалася з посад, а на її місце приходило чиновництво російського походження, яке сприймалося місцевим суспільством як чуже. Покликаним зміцнювати владу російського імператора чиновникам створювалися умови для поліпшення матеріального забезпечення, кошти для чого імперська адміністрація черпала з маєтків польських землевласників, котрі таким чином сплачували своєрідну контрибуцію Російській імперії. На чиновництво покладалося надзавдання – не лише управляти краєм іменем монарха, а й проводити у життя політику російщення, творячи «російський світ» та витісняючи ним спершу польський, а згодом і український світи.

In this article there are analysed the policy of supreme authority of Russian Empire in the area of the cadre providing of liberal reforms of 1860–1870th. It is found out the measures the state to provide the realization of wide tasks – liquidation of serfdom, inputting the self-government in the local level, reformation the court on the basis of overall juridical equality, the change-over to general conscription and excise system, deepening the education and expansion of its network for general public. It is showed up which of them had local character and entered exclusively in the Ukrainian provinces of the Russian empire.

Keywords: liberal reforms, cadre, officialdom, education, self-government, local features.

