

www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1063-03.

8. **Про затвердження** Положення про проведення атестації державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 груд. 2000 р. № 1922. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1922-2000-%EF.

9. **Про затвердження** Порядку ведення, обліку та зберігання особових справ державних службовців : наказ Нацдержслужби України від 5 берез. 2012 р. № 44. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua.

10. **Про затвердження** Порядку визначення спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напрямку підготовки (отриманої особою спеціальності) та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V : наказ Нацдержслужби України від 16 трав. 2012 р. № 92. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua.

11. **Про затвердження** Порядку перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 трав. 1999 р. № 851. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=851-99-%EF.

12. **Про затвердження** Порядку підвищення рівня професійної компетентності державного службовця : наказ Нацдержслужби України від 6 квіт. 2012 р. № 65. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua.

13. **Про затвердження** Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2002 р. № 169. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=169-2002-%EF.

14. **Сурай І. Г.** Актуальні питання проходження державної служби в Україні : навч.-метод. посіб. / І. Г. Сурай. – К. : Вид-во КМЦППК, 2011. – 56 с.

Надійшла до редколегії 23.04.13

УДК 352.08(477)«18/19»

Дмитро ЛЕТУЧИЙ

Національна академія державного управління
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

СТИЛІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ В УКРАЇНІ НАПРИКІНЦІ XVIII – НА ПОЧАТКУ XX СТ.

Аналізуються стиль і методи управління державними службовцями в Україні наприкінці XVIII – на початку XX ст., розкриваються особливості використання адміністративних, правових, економічних, соціально-психологічних і морально-етичних методів.

Ключові слова: управління державними службовцями, стиль управління, методи управління, державна служба.

Дмитрий Летучий. **Стили управления государственными служащими в Украине в конце XVIII – в начале XX в.**

Анализируются стили и методы управления государственными служащими в Украине в конце XVIII – в начале XX в., раскрываются особенности использования административных, правовых, экономических, социально-психологических и морально-этических методов.

Ключевые слова: управление государственными служащими, стиль управления, методы управления, государственная служба.

Dmytro Letuchy. **Style control of public servants in Ukraine at the end of the XVIII – in the beginning of the XX-th century**

The style and methods of management of public servants in Ukraine at the end of the XVIII – in the beginning of the XX-th century are analyzed. The use of special features of administrative, legal, economic, social, psychological, moral and ethical practices are considered.

Key words: management of public employees, management style, management practices, public service.

Здійснення масштабних адміністративних, політичних, соціальних та інших реформ в Україні актуалізує пошук шляхів підвищення ефективності діяльності органів державної влади. Значною мірою вона залежить від рівня компетентності та професіоналізму державних службовців, а отже, від стилю, форм і методів управління персоналом у сфері державної служби. У цьому контексті важливе значення має вивчення попереднього вітчизняного досвіду управління персоналом державної служби. Тим більше, що ця проблематика в науковій літературі залишається малодослідженою. У публікаціях вітчизняних та російських дослідників використання стилів управління персоналом державної служби розглядається лише побіжно у зв'язку з розглядом розвитку державної служби в цілому (Т. Архипова [1], Н. Гончарук [3], В. Зубов [4], В. Мельников [6], В. Мельников [8], Л. Прокопенко [10]).

© Летучий Д. М., 2013

Метою статті є аналіз досвіду використання стилів управління персоналом державної служби в Україні наприкінці XVIII – на початку XX ст. та можливості його використання в сучасних умовах.

Після ліквідації автономії України наприкінці XVIII ст. на неї були поширені загальноімперський адміністративний устрій і законодавство про державну службу. Імперське законодавство про державну службу почало формуватися з петровською модернізацією управлінської діяльності, коли відбувався перехід від традиційної моделі державного управління до раціональної, унаслідок чого значно зросла роль правильно організованої («регулярної») держави в житті суспільства. Генеральний регламент 1720 р. зафіксував відносини службовців із монархом, які полягали у служінні державі й обстоюванні її інтересів, регламентував стосунки між підлеглим і керівником, а також між керівником і підлеглим [11, с. 450].

У Табелі про ранги (1722 р.) державна служба вперше чітко поділялася на військову й цивільну, а остання, у свою чергу, на статську й придворну. Відповідно виділялися чини: військові, статські та придворні. Новий чиновний поділ впливав із принципу службової вислуги й змінив старий поділ дворян на чини думні (бояри, окольничі, думні дворяни, думні дяки – усі вони засідали в Боярській думі – вищому дорадчому органі при царі), столичні (стольники, спальники тощо, у тому числі дворяни московські), провінційні (дворяни й діти боярські по «городах», тобто по повітах). У Табелі про ранги службовці поділялися на дві групи: табельне чиновництво та канцелярські службовці. Усі чини поділялися на 14 рангів (класів), починаючи з XIV (нижчого) і закінчуючи I (вищим). Призначення військових, військово-морських і цивільних чинів на службу відбувалося згідно з їх класом. Замість старого порядку заміщення посад в армії та державному апараті за ступенем знатності запроваджувався новий – за особистими заслугами, здібностями, досвідом тощо. Табелі про ранги з деякими змінами діяла до початку XX ст. [11, с. 451; 12].

Звичайно, на організації державної служби й управління персоналом адміністративних установ не міг не відобразитися авторитарний державний лад, поділ суспільства на стани з різним правовим статусом, надмірна централізація управління державним життям, підпорядкованість суспільства державі та інші негативні прояви, пов'язані із самодержавно-монархічною формою правління в Росії. На цьому ґрунті виникли й поширилися такі «хвороби» державної служби й кадрової політики, як становість у доборі, розстановці, службовому зростанні чиновників, відсутність рівного доступу громадян до державної служби, закритість висування й призначення на посади, поширення протекціонізму під час прийому в адміністративні установи, наданні чинів тощо [13, с. 38].

Водночас заслуговують на увагу умови службового просування

чиновників, зафіксовані в нормативних документах того часу (перш за все у Статуті про службу, який діяв у різних модифікаціях із 1832 р. до 1917 р.). До них належали освітній рівень, стаж роботи на адміністративних посадах, успішне виконання обов'язків у попередній управлінській діяльності, заслуги перед державою [14, с. 198 – 199].

Формування системи цивільного чиновництва в Росії в основному було завершено указом Олександра I від 1 серпня 1801 р. Оскільки на відміну від армії цивільне чиновництво значною мірою комплектувалося за рахунок недворянських елементів, то питання регулювання складу чиновників посідало помітне місце в діяльності уряду. Це зумовлювалося й тим, що запровадження в Табелі про ранги одночасно датської та німецької системи чинів і класів, у якій перевага надавалася чину, а не посаді, спричинило певні складності, адже на відміну від військової служби у цивільній надання чинів не лімітувалося кількістю вакансій. Це призводило до того, що на вакансії більш високих посад, як правило, було декілька кандидатів, які мали відповідні чини. Переважне право на посаду мав старший у чині, а за рівністю чинів – старший за часом надання його. Оскільки цивільні чини набувалися головним чином вислугою років, то їх отримання ставало майже автоматичним. Цим, як вважалося, забезпечується незалежність чиновника від його безпосереднього начальника [3, с. 84].

Подальше унормування пов'язане із законами від 14 жовтня 1827 р. про порядок вступу на державну службу і від 25 червня 1834 р. – про порядок подальшого надання чинів. Обидва закони мали враховувати ту важливу реальність, що на цей час чиновництво значною мірою продукувало само себе. Діти чиновників отримували прийнятні права вступу на державну службу. Частка помісних дворян у складі цивільного чиновництва певною мірою зменшувалась унаслідок зростання загальної чисельності управлінців. Уряд убачав ідеальне вирішення проблеми організації цивільної служби в тому, щоб, з одного боку, забезпечити заміщення всіх нижчих вакансій, а з іншого – відкрити шлях до посад середнього й вищого рівнів виключно для спеціально підготовлених осіб, переважно серед спадкового дворянства [3, с. 86].

Указом «Про канцелярських службовців цивільного відомства» (1827 р.) встановлювалося чотири категорії осіб, які користувалися правом державної служби: перша – спадкові дворяни; друга – діти особистих дворян, купців першої гільдії, духовенства; третя – діти нижчих канцелярських службовців, які не мали класних чинів; четверта – ті, що не мали права на цивільну службу, але були прийняті на неї до видання вказаного закону. Для отримання першого класного чину для кожної категорії встановлювалися різні терміни вислуги – 2, 4, 6 і 12 років. У «Положенні про порядок надання чинів у цивільній службі» (1834 р.) було сказано, що для перших трьох категорій вислуга скорочувалась до одного, двох і чотирьох років за умови освітнього цензу [15, с. 37].

Положенням 1834 р. встановлювалося два види надання чинів: загальний і за відзнаку. Для останнього передбачалося скорочення термінів вислуги. У першій половині XIX ст. приблизно 90 % чиновників чини надавалися за вислугою і 10 % – за відзнаку по службі. Станове походження враховувалося тільки під час отримання чину колезького асесора (VIII кл.), що давав право на спадкове дворянство. Для недворян строк вислуги для його отримання збільшувався незалежно від наявності освіти. Для отримання чину статського радника (V кл.) вислуги і освітнього цензу було замало. Для цього також вимагалось, по-перше, щоб чиновник, перебуваючи на посаді понад 10 років, сумлінно виконував свої обов'язки, по-друге, щоб серед різних посад він дійсно заміщував радника, прокурора або начальника якоїсь експедиції хоча б два роки. Крім того, вимагався відгук начальства, у якому зазначалися переваги, які мав кандидат. Надання чинів вище за статського радника могло мати місце виключно за особистою волею імператора, а не за вислугою років [9, с. 412].

Цікавим є досвід введення кваліфікаційних екзаменів (уперше вони були введені під час правління Петра I у Збройних силах), забезпечення державних структур підготовленими кадрами шляхом залучення через систему статусних, кар'єрних і соціальних пільг на цивільну службу випускників університетів, таких спеціалізованих навчальних закладів, як Олександрівський ліцей, Імператорське вище училище правознавства, Військово-юридична академія. Законодавчим актом Олександра I від 24 січня 1803 р. було встановлено, щоб на адміністративні посади, які вимагають юридичних та інших знань, що забезпечують дієздатність держави, приймалися лише особи, які закінчили відповідні навчальні заклади [2, с. 39].

Для того щоб стимулювати дворянство до навчання й забезпечити систему державного управління освіченими чиновниками, М. М. Сперанський у грудні 1808 р. у своїй записці царю «Про вдосконалення народного виховання» запропонував установити залежність службової кар'єри від освітнього цензу, передусім від університетського диплому [5, с. 374 – 375]. Наслідком став указ Олександра I Сенату від 6 серпня 1809 р. «Про правила надання чинів на цивільній службі і про іспити в науках для надання колезького асесора та статського радника», який містив перелік вимог до кваліфікації претендентів на службу в державних установах. У його преамбулі зазначалося, що головна причина низької освіченості чиновництва є практика отримання чинів не стільки внаслідок заслуг і знань, скільки за вислугою років. Тому визнавалося за необхідне, щоб чин колезького асесора (VIII клас) могли отримувати лише ті чиновники, які мали свідоцтво про успішне закінчення курсу навчання в одному з російських університетів або витримали екзамени за спеціальною програмою, що вимагала перевірку знань російської й однієї з іноземних мов, знання

природного, римського, цивільного й карного права, загальної та російської історії, державної економіки, арифметики, геометрії, фізики, географії та статистики Росії. Ці іспити доручалось приймати спеціальним комітетам у складі ректорів і трьох професорів відповідного університету [9, с. 120]. Таким чином, уряд запровадив державні екзамени як метод освітньо-кваліфікаційного оцінювання службовців силами особливих університетських екзаменаційних комісій. При цьому кандидати на отримання більш високих чинів були зобов'язані здавати екзамени з предметів, «властивих державній службі», тобто за навчальними програмами юридичного, фізико-математичного та інших факультетів [7, с. 48].

Пізніше у Статуті про державну службу (1844 р.) і його модифікаціях аж до 1896 р. університетам та іншим вищим навчальним закладам було надано право приймати державні освітньо-кваліфікаційні екзамени в чиновників, які бажали отримати атестат про вищу освіту за профілем вузу й обраною ним спеціальністю з метою реалізації своїх кар'єрних планів. У зв'язку з подальшим поділом управлінської праці, що вимагав глибоких знань у галузі права, фінансової та банківської справи, регулювання економічних відносин, уряд у 90-х рр. XIX ст. прийняв рішення про запровадження офіційного кваліфікаційного екзамена під час прийому на державні посади, надання високих класних чинів. У «Статуті про службу за визначенням від уряду» було введено положення, згідно з яким особи, які претендували на такі посади, були зобов'язані незалежно від наявності в них атестата про закінчення вищих навчальних закладів пройти в спеціальних комісіях міністерств і головних управлінь кваліфікаційні екзамени. Ті, хто отримав високу оцінку професійних знань і управлінського досвіду, призначалися на посадові місця й отримували класні чини відповідно до зайнятої посади. Це було закріплено в Статуті про цивільну службу (1896 р.). Однак більшість чиновників, як і раніше, намагалися «висиджувати» чини шляхом багаторічної вислуги років [7, с. 49 – 51].

Певний інтерес становлять такі питання: створення в цей період механізму відповідальності чиновників за невиконання та неналежне виконання службових обов'язків і безпосередні посадові злочини; організація контролю за управлінською діяльністю персоналу державної служби загалом і керівного складу зокрема; вивчення інституту кандидатів на заміщення вакантних посад (у 1841 р. Сенатом було видано указ «Про кандидатів на губернаторські місця»); використання екзаменів, конкурсів і випробувального терміну (від 2-х і більше місяців) під час призначення на керівні посади. Гідними уваги є розробка статусу державного службовця, надання чиновникам певних соціальних пільг і переваг, установлення системи стимулювання добросовісного й професійного виконання посадових обов'язків у вигляді державних нагород і певної відзнаки. За відзнаку на службі передбачались такі види винагород: найвище

благовоління його імператорської величності, чини, ордени, призначення оренди й пожалування земель; подарунки від імені його імператорської величності, разові грошові винагороди [14, с. 203 – 204].

Найбільш цінним у розвитку державної служби в другій половині XIX ст. є саме негативний досвід, який дозволяє виявити характеристики й відносини, що не мають бути продуковані сьогодні. Серед них, перш за все, відомча розпороченість. Сильний вплив відомчого начала обмежував можливості єдиної політики у сфері державної служби. Яскравим відзеркаленням такого впливу стали проблеми, пов'язані з формуванням єдиної загальнодержавної системи підготовки кадрів цивільних службовців. Потреба у кваліфікованих кадрах змушувала постійно розширювати коло навчальних закладів, випускникам яких надавалися права державних службовців. Водночас кожне відомство проводило з цього питання власну політику, у результаті чого чини й звання, що присвоювалися випускникам близьких за характером діяльності навчальних закладів, мали різні класи [4, с. 91].

Отже, унаслідок усіх цих заходів російським урядом була створена єдина система органів управління персоналом державної служби, яка вміщувала кадрові структури загальнодержавного, регіонального й губерньського рівнів, а також галузевих міністерств і відомств, які здійснювали регламентуючий вплив на формування корпусу державних службовців, розвиток їх кар'єри, проходження державної служби. Завдяки органам управління державною службою уряд мав повні дані щодо кількісного та якісного складу службовців [2, с. 39].

Список використаних джерел

1. **Архипова Т. Г.** История государственной службы в России XVIII – XX века : учеб. пособие / Т. Г. Архипова, М. Ф. Румянцева, А. С. Сенин. – М. : Рос. гос. гуманит. ун-т, 1999. – 230 с.
2. **Гончарук Н. Т.** Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія і практика: монографія / Н. Т. Гончарук. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 343 с.
3. **Державна** кадрова політика в регіональному вимірі : монографія / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук, І. Г. Батраченко [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Д. : Днепрост, 2006. – 108 с.
4. **Зубов В.** Опыт реформирования гражданской службы во второй половине XX в. / В. Зубов // Гос. служба. – 2007. – № 4. – С. 87 – 92.
5. **Історія** державної служби в Україні. У 5 т. Т. 1 / О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін [та ін.] ; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) [та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України ; Ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-Центр, 2009. – 544 с.
6. **Мельников В. П.** Исторический опыт управления персоналом гражданской службы России / В. П. Мельников. – М. : Изд-во РАГС, 2009. – 268 с.
7. **Мельников В.** Практика квалификационной оценки госслужащих России. Исторический опыт / В. Мельников // Гос. служба. – 2007. – № 1. – С. 47 – 52.

8. **Мельников В.** Управления государственной гражданской службой России: исторический опыт / В. Мельников // Госуд. служба. – 2008. – № 2. – С. 5 – 7.

9. **Прокопенко Л. Л.** Генеза та розвиток державної освітньої політики в Україні (IX – початок XX ст.) : монографія / Л. Л. Прокопенко. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – 488 с.

10. **Прокопенко Л. Л.** Розвиток державної служби в Україні / Л. Л. Прокопенко, Н. Т. Гончарук // Енциклопедія держ. упр. : у 8 т. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 3 : Історія державного управління / наук.-ред. колегія : А. М. Михненко (співголова), М. М. Білинська (співголова) [та ін.]. – С. 601 – 603.

11. **Прокопенко Л. Л.** Табель про ранги / Л. Л. Прокопенко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. – С. 450 – 452.

12. **Табель** о рангах // Российское законодательство X – XX веков. В 9 т. Т.4./ под общ. ред. О. И. Чистякова. – М. : Юрид. лит., 1986.

13. **Управление** государственной гражданской службой Российской Федерации / под общ. ред. А. И. Турчинова. – М. : Изд-во РАГС, 2009. – 242 с.

14. **Управление** персоналом : учебник / общ. ред. А. И. Турчинова. – М. : Изд-во РАГС, 2003. – 488 с.

15. **Шепелев Л. Е.** Титулы, мундиры, ордена / Л. Е. Шепелев. – Л. : Наука, 1991.

Надійшла до редколегії 03.04.13