

ОПЛАТА ПРАЦІ Й ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗЕМСЬКИХ СЛУЖБОВЦІВ

Земське самоврядування напрацювало значний досвід з питань оплати праці й пенсійного забезпечення земських службовців, який може стати в нагоді за сучасних умов. Окремі аспекти цієї проблеми дослідники земств розпочали висвітлювати ще в дорядянський період [4; 5]. За радянської доби такі дослідження не провадилися. Зазначені питання науковці продовжили вивчати вже в пострадянський період [2; 6; 7], проте історичною й історико-правовою наукою воно все ще залишається недостатньо вивченим.

Метою статті є аналіз нормативної бази й організації оплати праці та пенсійного забезпечення земських службовців на матеріалах діяльності Полтавського губерньського і повітових земств. Виокремлюється 3 періоди в діяльності земств щодо оплати праці й пенсійного забезпечення земських службовців: (а) 1865 – 1890 рр.; (б) 1890 – 1917 рр.; (в) 1917 – 1919 рр. Предметом да-

ного дослідження стали перший і другий періоди, коли питання оплати праці врегульовували Положення про губерньські і повітові земські установи (1864 р.) (далі – Положення 1864 р.) і Положення про губерньські і повітові земські установи (1890 р.) (далі – Положення 1890 р.).

Особи, які працювали в органах земського самоврядування та в установах, що утримувалися за рахунок земств, за оплатою праці поділялися на 3 категорії: земські гласні, голови і члени земських управ, земські службовці.

Згідно зі ст. 39 Положення 1864 р. гласні, голова й секретар земських зборів виконували свої обов'язки безоплатно [9, с. 6]. Секретаря земських зборів гласні обирали зі свого складу на кожну сесію або засідання. За якісне виконання ним своїх обов'язків збори своїм рішенням надавали йому одноразову грошову винагороду. Надзвичайно високо земство оцінювало працю стенографіста, якого земські збори за-

прошували на період проведення земської сесії, яка згідно із законодавством тривала 10 днів. Так, у 1880 р. губернські збори ухвалили рішення виплачувати йому до 500 руб. на рік [13, с. 118].

У перші роки після заснування земств частина гласних відмовлялася брати участь у роботі земських зборів через брак матеріальної заінтересованості. Законодавство не передбачало їм ні оплату за проїзд, ні оплату добових. Тому ці питання стали предметом розгляду першої сесії Полтавського губернського земства у грудні 1865 р. Губернські збори ухвалили рішення про виплату губернським гласним за рахунок земства проїзних у розмірі 50, 100 і 200 руб. залежно від віддаленості місця їх проживання від Полтави [20, с. 139]. Повітові земства теж виділяли певні кошти на оплату праці своїх гласних (Полтавське – 700 руб., Кременчуцьке – 500 руб. [5, с. 64]). Незважаючи на те, що такі виплати суперечили чинному законодавству, гласні порушували питання перед земськими зборами про збільшення розміру виплат, а перед урядом – про їх узаконення. На початку 80-х років XIX ст. оплату праці малозабезпечених гласних, передовсім селян, практикувала переважна частина повітових земств [2, с. 138]. Варто зазначити, що викупна вартість землі за селянською реформою

1861 р. для селян Полтавської губернії становила близько 150 руб., отже, кошти, які земство сплачувало гласним, були значними. У кінцевому результаті в 1883 р. Сенат підтвердив, що відповідно до ст. 39 Положення 1864 р. виплата за проїзд і добових гласним не передбачена [3, с. 158]. Однак і після цього земства продовжували надавати грошову винагороду гласним-селянам з метою подолання абсентеїзму гласних і забезпечення кворуму в земських зборах.

Положення 1864 р. вказувало, що оплату праці голів губернської й повітової управ і їх членів визначали відповідні земські збори (статті 49 і 57) [9, с. 7]. Таке рішення вони приймали шляхом відкритого голосування простою більшістю голосів (статті 88 і 89). Державний контроль за розміром зарплати голів і членів земських управ покладался на губернатора, який затверджував кошториси й розкладки (ст. 90) [9, с. 9]. Земське самоврядування оплачувало працю службовців за почасовою системою. Їх заробітна плата, як і державних чиновників, нараховувалася строком на один рік, виплачувалася в основному щомісяця і складалась із 3-х частин – посадового окладу, коштів на харчування й на оплату житла.

Полтавські губернські земські збори 1865 р. встановили за-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

робітну плату голові губернської управи в розмірі 3 тис. руб., а 6-м членам управи по 2 тис. руб. на рік [20, с. 186]. Частина гласних пропонувала закріпити значно менший розмір оплати праці голові управи – 2 тис. руб., а членам управи по 1,5 тис. руб. на рік [13, с. 108, 110]. Після чергових земських виборів 1880 р. губернські збори обрали новий склад управи на чолі з О.В. Заленським [5, с. 290]. З її ініціативи ці збори прийняли рішення про збільшення оплати праці голові управи до 5-ти тис. руб., членам останньої – до 3-х тис. руб. на рік. З огляду на брак об'єктивних причин для такого суттєвого підвищення зарплати частина гласних пропонувала збільшити її лише для голови управи до 4-х тис. руб. [16, с. 54, 55]. Це свідчить про демократичність прийняття рішень земськими зборами з питань оплати праці та про відсутність адміністративних обмежень у вирішенні подібних проблем. У 1883 р. під час розгляду зборами питання про оплату праці голови і членів губернської земської управи частина гласних виступила за необхідність її зменшення. Але їх більшість проголосувала за збереження заробітної плати, визначеної в 1880 р., мотивуючи це тим, що утримання управи обходиться земству в 34,5 тис. руб., що становить лише 6% від земського бюджету [16, с. 54, 55].

Такий розмір оплати праці голови і членів Полтавської губернської земської управи суттєво перевищував середню по Російській імперії зарплату зазначених працівників. За статданими на 1890 р. у Поволзьких губерніях середній розмір зарплати голови губернської управи складав 3 тис. руб., а членів губернської управи – 2 тис. руб. на рік [1, с. 140].

Оплата праці голів і членів повітових управ на кінець 60-70-х років XIX ст. складала в середньому 600 – 800 руб. на рік [4, с. 136]. У 1885 р. Полтавські повітові земські збори встановили заробітну плату голові управи у розмірі 2 тис. руб., 2-м членам управи по 1 тис. руб. і 3-му члену управи – 600 руб. на рік [8, с. 78]. На території Поволзьких губерній оплата праці голів повітових управ посередньо становила 2 тис. руб., а членів повітових управ – 1,5 тис. руб. на рік [1, с. 140].

Варто порівняти заробітну плату голів і членів земських управ з оплатою праці державних службовців. Так, відповідно до «Учреждения судебных установлений» (1864 р.) голова судової палати отримував 6 тис. руб., голова окружного суду – 4,5 тис. руб., прокурор судової палати – 5 тис. руб. на рік (як чиновники IV класу); члени судової палати – 3,5 тис. руб., члени окружного суду й мирові судді – 2,2 тис. руб.,

прокурор окружного суду – 3,5 тис. руб. на рік (як чиновники V класу); секретар окружного суду – 1,2 тис. руб., секретар при прокурорі окружного суду – 1000 руб., судовий пристав – 600 руб. на рік (як чиновники VIII класу) [19, с. 79-81].

Законодавство не передбачало забезпечення членів управ житлом. Але голові і членам губернської управи, які не мали житла в Полтаві, земство його орендувало на час виконання ними своїх обов'язків – на 3 роки. Така практика існувала й на повітовому рівні. Земства надавали оплачувану відпустку голові та членам управи терміном на один місяць.

Оплату праці службовців канцелярій – апарату управ – визначали земські збори (ст. 58) [9, с. 8]. У 1865 р. при Полтавській губернській земській управі було створено канцелярію у складі секретаря, бухгалтера, реєстратора, 2-х столоначальників і 10-ти переписувачів. Робочий час її службовців за Інструкцією про порядок виконання справ у Полтавській губернській земській управі (1871 р.) становив 8 год. [15, с. 3, 4]. Земські збори встановили наступний розмір основної зарплати службовцям канцелярії: секретареві – 800 руб., бухгалтеру – 700 руб., реєстраторові і столоначальникам – по 360 руб., переписувачам – 180 – 360 руб. на

рік. Разом із цим земство провадило додаткову оплату праці – премії за результатами роботи впродовж року. Так, у 1868 р. секретареві канцелярії було виплачено 150 руб., бухгалтерові – 125 руб., столоначальникам – по 75 руб., переписувачам – по 25 руб. [13, с. 166, 169]. Зростання прибутків земського самоврядування давало можливість підвищувати розмір заробітної плати службовцям канцелярії. У 1887 р. губернське земство збільшило суму коштів на утримання канцелярії на 500 руб. [16, с. 88].

Положення 1864 р. у ст. 60 передбачало, що земські управи можуть запрошувати працівників для виконання тимчасових або постійних обов'язків і за взаємною згодою визначати їм заробітну плату [9, с. 8]. Отже, законодавством запроваджувався договірний метод правового регулювання останньої. У 1865 – 1882 рр. при Полтавській губернській управі за контрактом працювали фахівці різних професій – інженери, техніки, архітектори, журналісти, агрономи, лікарі, учителі та інші – всього 243 особи [15, с. 106-126]. Переважну частину становили працівники в галузі охорони здоров'я й народної освіти. Оплата праці медиків та освітян земства була розрахована з огляду на 2 чинники – статус медичного чи навчального закладу і посади. У 1867 р. губернське

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

земство визначило такі розміри оплати праці на рік працівникам закладів охорони здоров'я, які підпорядковувалися губернському земству: старшим лікарям – 700 руб., молодшим лікарям і ординаторам – 500 руб., аптекарям Полтави – 400 руб., аптекарям повітових міст – 200 руб., старшим фельдшерам – 180 руб., молодшим фельдшерам – 120 руб. Оплату праці медичних працівників повітових лікарень і фельдшерських пунктів установлювали повітові земські управи. Кожна земська лікарня мала штатний розпис із зазначенням посад і розміру зарплати.

Земські навчальні заклади поділялися на початкові й середні, загальноосвітні і професійні. У 60-70-ті роки XIX ст. зарплата вчителів початкових народних шкіл і училищ коливалася (залежно від посади) в межах 30 – 120 руб. на рік [6, с. 12]. У 1878 р. Міністерство народної освіти визначило оплату праці для вчителів початкових училищ у сумі 225 руб., що змусило земства підвищити її розмір для освітян цієї категорії [6, с. 12]. Для працівників середніх навчальних закладів земства встановлювали значно вищу зарплату. Згідно зі Статутом Дігтярівського земського ремеслового училища (1877 р.) директор отримував на рік 2400 руб., викладач – 480 руб., майстер виробничого навчання – 600 руб.,

письмовод – 350 руб., учитель законів – 175 руб., учитель співу – 60 руб., завідувач бібліотеки – 300 руб. [15, с. 41]. Як бачимо, оплата праці викладача була вп'ятеро меншою порівняно з керівником навчального закладу. Зарплата директора залежала не тільки від його статусу, а й від числа учнів і викладачів. Так, директор Лубенської ремеслової школи одержував зарплату в розмірі 1200 руб. на рік.

Земства приділяли значну увагу матеріальному забезпеченню кваліфікованих спеціалістів – лікарів, учителів, інженерів, техніків. У 1867 р. Полтавське земство запровадило касу взаємодопомоги народних учителів, яка передбачала надання матеріальної допомоги учителям і членам їх родин [14, с. 35, 36]. Губернське й повітові земства забезпечували спеціалістів квартирами, земельними ділянками, надавали можливість отримати безкоштовну медичну допомогу й одноразову матеріальну допомогу, підвищували розмір заробітної плати, видавали премії за тривалий час роботи [14, с. 105-131]. Навчання у вчительських семінаріях для платників земських податків було безкоштовним. Діти земських спеціалістів мали можливість безкоштовно отримати освіту в земських навчальних закладах або отримати від земства субсидію для навчання.

Пенсійне забезпечення кожному земському службовцеві встановлювалося земськими зборами персонально працівникові залежно від посади і стажу роботи. У 70-80-ті роки XIX ст. лікарям, аптекарям, викладачам, служителям богоугодних закладів, які мали стаж роботи не менше 25 років, нараховувалася пенсія розміром 250-330 руб. на рік. Пенсія вчителів початкових училищ зі стажем не менше 20 років становила 150 руб. на рік. Земства призначали пенсію родичам померлих земських службовців на виховання неповнолітніх дітей. Так, вдові земського фельдшера, який мав стаж роботи в земській лікарні 7 років, виплачувалась пенсія 60 руб. на рік до досягнення дитиною 16-річного віку [13, с. 181, 184]. У 1881 р. губернське земство порушило питання про необхідність нормативного врегулювання пенсійного забезпечення шляхом прийняття пенсійного статуту [13, с. 183]. Але тільки через 5 років (1886 р.) Полтавські губернські земські збори прийняли Статут емеритальної каси службовців губерньської і повітових земських управ, який встановлював пенсійне забезпечення за рахунок щорічних внесків у сумі 4% від посадового окладу. Пенсія нараховувалася залежно від земського трудового стажу: при стажі 30 років і більше вона дорівнюва-

лась окладу; при стажі 15 – 29 років вона становила від 24% до 96% окладу відповідно; при стажі від 6 до 15 років надавалась одноразова грошова допомога [16, с. 127, 128].

Положення 1890 р. не передбачало принципів змін щодо оплати праці гласних, голів і членів управ та земських службовців. Відповідно до ст. 55 гласні повинні були виконувати свої обов'язки безоплатно [10, с. 501]. Що стосується голів і членів земських управ, то ст. 124 закріпила за ними статус державних службовців [10, с. 510], отже, на них поширювалася класифікація й утримання державних службовців. За державні кошти голови і члени управ забезпечувалися службовим одягом. За розписом класів земських посад голова губерньської управи належав до V класу Табеля про ранги, голова повітової управи і члени губерньських управ – до VI, члени повітових управ – до VII класу [11, с. 399]. Згідно зі ст. 126 земські збори визначали посадові оклади голові та членам управ до виборів їх в управу, а не зарплату після цього, як це передбачалося Положенням 1864 р. Вони не мали права призначити таку зарплату голові і членам управ; яка перевищувала б посадові оклади відповідного класу державних службовців, встановлені для губернії. Посадові оклади голови та членів

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

управ затверджувало Губернське по земських і міських справах присутствіе [10, с. 510]. Зазначені зміни, що відбулись у земському законодавстві, свідчать про посилення державного контролю за оплатою праці, що мало за мету обмежити можливі зловживання земствами щодо використання коштів. Завдяки цьому на кінець XIX ст. розмір зарплати вказаних осіб залишався незмінним.

Із метою впорядкування земських посад та оплати праці Полтавські губернські земські збори у 1893 р. прийняли Табель посад з поділом їх на класи, який передбачав 90 посад, що поділялись на XI класів. До I класу належали голова і члени губернської управи, до II – голови повітових управ, завідувачі технічного і статистичного бюро, секретарі й бухгалтери

губернської управи, до III – ординатори й лікарі губернської лікарні, дільничні техніки, статисти і страхові інспектори губернської управи, управляючий Лубенською сільськогосподарською школою, до IV – члени повітових земських управ, ветеринарні лікарі, столоначальники й молодші бухгалтери губернської управи, секретарі й бухгалтери повітових управ, викладачі ремеслових училищ, до IX, X і XI класів – некваліфіковані працівники [16, с. 133-135]. За ст. 124 Положення 1890 р. особам, які працювали на посаді члена повітової управи протягом 9-ти років, губернатор міг присвоїти I класний чин [10, с. 510]. За Табелем земські збори встановлювали посадові оклади й пенсійне забезпечення земським службовцям згідно з класом, до якого належала посада [17, с. 129].

Класи	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI
Оклади руб/на рік	1800	1500	1200	840	600	400	300	200	120	60	40
Пенсії руб/на рік	800	700	600	500	400	300	240	180	120	60	40

Отже, посадові оклади службовців I і II класів у 30-45 разів перевищували оклади працівників X-XI класів, що суперечило принципам соціальної справедливості. Проте відсоткове співвідношення окладу й пенсії свідчить про намагання земств забезпечити прожит-

ковий мінімум низькооплачуваним працівникам. Для службовців IX-XI класів пенсія дорівнювала посадовому окладу, а для високооплачуваних (I-III класів) становила 45-50% окладу.

Наприкінці XIX – на початок XX ст. суттєво зросла зарплата голів і

членів земських управ. У 1904 р. губернські земські збори закріпили оплату праці голові управи в розмірі 6 тис. руб., а членам управи – по 3,6 тис. руб. на рік. За таке підвищення зарплати губернській управі проголосували 32 гласних, проти – 29. У 1899 р. губернське земство підвищило оплату праці службовцям канцелярії управи. Секретареві розпорядчого відділу й бухгалтеру було встановлено зарплату у 2 тис. руб., помічникам секретаря – по 1,8 тис. руб., діловоду 1,2 тис. руб., помічнику бухгалтера – 720 руб., регістратору – 600 руб. на рік [17, с. 88, 89]. Така заробітна плата земських службовців не перевищувала оплату праці державних чиновників, 90% яких на початку ХХ ст. отримували на рік від 1 тис. до 5 тис. руб. [12, с. 92]. Доцільність підвищення заробітної плати службовцям канцелярії гласні обґрунтували тим, що в 1870 р. земство витратило на утримання канцелярії 3,3%, а в 1899 р. – лише 1,7% бюджету [17, с. 86]. Як зазначає В.Ф. Абрамов, на утримання управління земства на початку ХХ ст. витрачалося близько 5% річного бюджету [1], а на утримання чиновницького апарату – 13% [Цит. за: 12, с. 92].

На кінець ХІХ ст. заробітна плата земських учителів перевищувала оплату праці в державних початкових школах та училищах. Посадовий оклад учителя земської початкової школи в Полтавській губернії (за статданими на 1899 р.)

становив 240 руб., а оплата праці учителів державних початкових народних училищ – 225 руб. на рік. На початку ХХ ст. повітові земства збільшили оплату праці вчителям до 300-330 руб. Це змусило Міністерство народної освіти підвищити оплату праці вчителям державних початкових шкіл до 240-270 руб. на рік. Зіньківські повітові земські збори в 1909 р. прийняли рішення збільшувати заробітну плату вчителям на чверть кожні 5 років. Костянтиноградське повітове земство з 1 січня 1912 р. підвищило посадові оклади учителів до 420 руб. на рік [6, с. 12, 13].

У період першої світової війни значну частину бюджету Полтавське земство спрямувало на військові потреби, отже, коштів на збільшення номінальної заробітної плати не вистачало. Одночасно за рахунок інфляції почала знижуватись реальна заробітна плата земських службовців.

Таким чином, Положенням 1864 р. було запроваджено договірний метод правового регулювання заробітної плати земських службовців. Її розмір установлювали земські збори шляхом відкритого голосування. Оплата праці здійснювалася за почасовою системою. Заробітна плата земських службовців нараховувалася строком на один рік, виплачувалася, як правило, щомісяця й складалася з 3-х частин – посадового окладу, коштів на харчування й на оплату житла.

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Положення 1890 р. передбачало посилення державного контролю за використанням земствами коштів на оплату праці. За рахунок зростання бюджету земства систематично збільшувався розмір зарплати. На початок ХХ ст. розмір зарплати земських службовців перевищував оплату праці службовців державних установ. Але посадові оклади голів і членів земських управ були в 30-45 разів більшими окладів некваліфікованих працівників, що суперечить принципам

соціальної справедливості в організації оплати праці. Пенсійне забезпечення у 70-80-ті роки ХІХ ст. земські збори визначали персонально кожному працівникові залежно від його зарплати і стажу роботи. Формування нормативно-правової бази пенсійного забезпечення Полтавське земство завершило у 1893 р. Пенсії нараховувалися для земських службовців, які вносили внески до пенсійної каси. Розмір пенсії залежав від посадового окладу й земського трудового стажу.

Список літератури: 1. *Абрамов В.Ф.* Земства в России: история и современность // <http://www.ic.omskreq.ru>. 2. *Абрамов В.Ф.* Организация земских учреждений и их органов // Сов. гос-во и право. – 1991. – № 8. – С. 134-141. 3. Алфавитный свод определений Сената по земским делам за 50 лет. – Б. м.: Б. и., 1916. – 912 с. 4. *Велецкий С.Н.* Двадцать пять лет деятельности земства в Полтавской губернии с 1866 по 1892 год: Краткий очерк. – Полтава: Типо-литограф. Л. Фришберга, 1894. – 144 с. 5. *Веселовский Б.* История земства за 40 лет. – Спб.: Изд. О.Н. Поповой, 1911. – Т. 4. – 696 с. 6. *Гавриш Р.Л.* Земська школа на Полтавщині. – Полтава: ВЦ «Археологія», 1998. – 102 с. 7. *Герасименко Г.А.* Земское самоуправление в России. – М.: Наука, 1990. – 264 с. 8. Журналы XXI очередного Полтавского уездного земского собрания 1885 года. – Полтава: Тип. Н. Пигуренко, 1885. – 139 с. 9. Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. // Полн. собр. законов Рос. империи (далі – ПСЗ). – Спб., 1867. – Собр. 2. – Отд. 1. – № 40457. – Т. XXXIX. – С. 1-14. 10. Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. // ПСЗ. – Спб., 1893. – Собр. 3. – Отд. 1. – № 6927. – Т. X. – С. 493-511. 11. Расписание классов и должностей // ПСЗ. – Спб., 1893. – Собр. 3. – Отд. 1. – № 6927. – Т. X. – С. 399. 12. *Сироткин В.Г.* Вехи отечественной истории: Очерки и публицистика. – М.: Междунар. отношения, 1991. – 272 с. 13. Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства (далі – ПГЗ) за первые шесть трехлетий (с 1865 по 1882 г.). – Полтава: Тип. Н. Пигуренко, 1885. – Вып. I. – 769 с. 14. Систематический свод постановлений и распоряжений ПГЗ за первые шесть трехлетий (с 1865 по 1882 г.). – Полтава: Тип. Н. Пигуренко, 1886. – Вып. I. – 240 с. 15. Систематический свод постановлений и распоряжений ПГЗ за первые шесть трехлетий (с 1865 по 1882 г.): Приложения. – Полтава: Тип. Н. Пигуренко, 1887. – 229 с. 16. Систематический свод постановлений и распоряжений ПГЗ за вторые четыре трехлетия (с 1883 по 1894 г.). – Полтава: Типо-литограф. Л. Фришберга, 1898. – Вып. I. – 528 с. 17. Систематический свод постановлений и распоряжений ПГЗ за три трехлетия (1895-1903 гг.). – Полтава: Типо-литограф. Л. Фришберга, 1906. – Вып. I. – 583 с. 18. Табель о рангах // Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. – М., 1990. – С. 337-348. 19. Учреждение судебных установлений // Рос. зак-во Х-XX веков. – Т. 8: Судебная реформа. – М., 1991. – С. 32-82. 20. *Щербина Ф.А.* История Полтавского земства. Дореформенный период и введение земских учреждений. – Полтава: Б. и., 1914. – Вып. 1. – 236 с.

Надійшла до редакції 07.10.2008 р.