

ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ТА ФІНАНСОВОГО ПРАВА

Ф. Фіночко, доцент кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Становлення імперської державної служби

З огляду на назву статті виникає закономірне запитання: де, коли і як створювалася імперська державна служба? А тому необхідно повернутись у більш далеке минуле, щоб знайти витoki того, що з'явилося пізніше. Тут треба зробити невеликий екскурс в історію. Він допоможе нам розкрити специфіку утвердження цього (з часом) інституту в адміністративному праві.

Система державної служби, що існує зараз, є результатом тривалого історичного процесу, який перебуває в тісному зв'язку з розвитком самої держави. У стародавніх імперіях посадові особи¹, що оточували імператора, мали однакове становище зі слугами. Адже усі вони служили імператору. Їх призначення — полягало у збереженні інтересів господаря (государя). Імператори покладали на них військову службу, вони також обіймали двірцеві посади. У провінційних управліннях вищі посади також довірялись королівським антрустіонам. Утримання посадових осіб та слуг відбувалося до певної міри за рахунок судових мит, подарунків, але переважно вони наділялися земельними ділянками...

Питання державної служби було предметом дослідження багатьох вчених, серед яких В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, В. М. Гарашук, І. С. Грищенко, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, С. Д. Дубенко, М. І. Іншин, В. Я. Малиновський, Р. А. Калюжний, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Н. Р. Нижник, В. Ф. Опришко, О. І. Остапенко, І. М. Пахомов, О. В. Петришин, В. П. Петков,

¹ У ті далекі часи посадові особи називались *antrustiones*, *lendes*, *fideles*, *vassali* тощо.

М. М. Тищенко, В. К. Шкарупа та ін. Але історія походження та розвитку державної служби в глобальному контексті в наукових дослідженнях представлена тільки як така, що виникла у далекому минулому, без розгляду цього останнього. Цю прогалину в дослідженнях ми і намагаємось, хоч і фрагментарно, заповнити.

У Інській, Ахеменідській, Римській і Оттоманській імперіях сам монарший двір був основою державної влади і школою підготовки адміністраторів як таких, у багатьох випадках освітню функцію двору здійснювали шляхом створення інституту «пажив», інакше кажучи, учнів.

При інському царському дворі в Куско існували справжні освітні курси з послідовними іспитами на певних стадіях навчання. В Імперії Ахеменідів «усі перські хлопці шляхетського роду, — як свідчить Геродот, — від п'яти до двадцяти років навчалися при царському дворі трьох речей: іздати верхи, стріляти й говорити правду». Оттоманський двір від перших же днів свого існування в Брусі став осередком навчання пажів, і так відбувалося, аж поки султан Мюрад II (1421–1451 рр.) не заснував школу для принців у Адріанополі — столиці держави за його правління. Але його наступник султан Мехмед II (1451–1481 рр.) створив новий курс комплектування персоналу своєї цивільної служби, залучаючи до нього вже не синів турецької мусульманської аристократії, як було доти, а рабів-християн, у тому числі перебіжчиків та військовополонених із західних країн, а також «дітей-рекрутів», узятих «як данину» у власних падишахових підданих із східних православних християн.

До III ст. у Китаї існувала могутня централізована держава Хань. Але після великого повстання рабів вона зникла в хаосі міжусобних чвар та безперервних наскоків кочових племен. Ці нашествия кочовиків відбувалися майже півтора століття. У результаті Китай поділився на кілька держав. Північ і південь країни були відрізненими один від одного. У цей час почався період раннього середньовіччя в Китаї.

Життєвий устрій китайців був пронизаний етичним ученням філософа Конфуція. І хоча він жив у VI–V ст. до н. е., але його духовна влада над співвітчизниками поширилася на багато віків уперед. У чому ж полягало його вчення? Конфуцій вважав, що суспільство поділяється на дві частини — благородних мужів та нікчемних людоців. Благородні мають п'ять чеснот. Перша — любов до людей, а це — милосердя, стриманість, співчуття, любов до ближнього, здатність пожертвувати власним добробутом на користь іншого. Друга — обов'язок, який людина добровільно бере на себе. Третя — знання, вивчення давніх книг і досвіду

предків. Четверта — відданість старшим у сім'ї, правителеві держави та його чиновникам. П'ята — певні норми поведінки, правила етикету.

Історія створення державної служби за династії Хань відбувалася таким чином. Від самого початку там переважало висунення кандидатів з огляду на їхні здібності, незалежно від стану. Імператор у 196 р. до н. е., через шість років по тому, як відновив у країні лад, видав указ, котрий вимагав від провінційних громадських властей добирати кандидатів на державну службу шляхом перевірки їхніх якостей та відряджати їх до столиці для прийняття чи відхилення представниками центральної влади.

Ця нова китайська державна служба набула остаточної форми, коли наступник Лю Бана, У-ді у роки правління 140–87 рр. до н. е., постановив, що основною вимогою до претендентів на посаду має бути вміння відтворювати стиль класичних творів Конфуціанського канону й тлумачити філософське вчення Конфуція так, щоб це задовольняло новочасних учених-конфуціанців. Ця конфуціанська школа другого сторіччя до н. е., яку в такий спосіб тактовно залучали до співробітництва з імперським режимом, певно, чимало здивувала б самого Конфуція, але ця вихолощена політична філософія являла собою краще духовне підґрунтя фахово-корпоративного світу за часів Діоклетіана. Конфуціанство стало саме тим ученням, яке загалом задовольняло і низи, і верхівку китайського суспільства і мало величезний вплив на китайців раннього середньовіччя та, зрештою, й пізніше — аж до XX століття.

Здобуток Августа у створенні нової державної служби, що відповідала потребам розореного світу, за який він взяв на себе відповідальність, можна порівняти з успіхом, досягнутим Лю Баном у давньокитайській державі за 150 років перед тим. А якщо судити мірою тривалості, то цей китайський селянин набагато перевершив римського Октавіана. Система Августа розсипалася у сьомому сторіччі по її встановленні, тоді як система Лю Бана простежується аж до 1911 року.

Недоліком цивільної служби Римської імперії було те, що в ній знайшов свій вияв антагонізм між старою сенатською аристократією і новою імперською диктатурою, що трохи згладив компроміс Августа, але не усунув зовсім. У цей час у державі існувало дві різні ієрархії та два взаємовиключні шляхи до кар'єри, і «сенатські» й «імперські» державні службовці обирали відповідно той чи інший шлях. У III ст. н. е. цьому розколові було покладено край. Результатом стало усунення членів сенатського корпусу з усіх відповідальних адміністративних посад. Утім на той час занепад місцевого громадського самоврядування призвів до такого

незмінного збільшення обсягу роботи, що Діоклетіан мусив удатися до безпрецедентного розширення постійних органів імперської державної служби. У результаті цього знизилися вимоги до фахового рівня ново-призначуваних посадових осіб. Це являє собою занадто повчальний контраст з історією створення державної служби за династії Хань.

Якщо імперія Хань та Римська імперія формували свої державні служби на основі власного суспільного й культурного спадку, то Петра I сама суть його завдання позбавляла змоги діяти подібним шляхом. У 1717–1718 рр. він заснував певну кількість адміністративних колегій з метою прилучити росіян до новітніх західних методів управління. Наставниками було призначено шведів-військовополонених, а російських юнаків посилали здобувати управлінську науку до Кенігсбергу. Отже, як це було в Російській імперії петровської доби, державна служба створюється зі свідомим наслідуванням чужоземних взірців, потреба в особливих заходах, пов'язаних з підготовкою персоналу, є очевидною. Але така потреба притаманна до певної міри всім державним службам.

З метою проміжного з'ясування державної служби в Римській імперії, повернемося коротко до Оттоманської імперії. У той час як оттоманські падишахи свідомо поповнювали персонал управління швидко зростаючою державою за рахунок власних придворних рабів, і оминали вільних османів, римські імператори, хоча й опинилися перед необхідністю здійснювати подібний ужиток з імператорського двору, втім вживали заходів щодо обмеження ролі вільновідпущеників у імперській адміністрації. Опорою вільновідпущеників у адміністрації Римської імперії на ранньому етапі була центральна влада, де п'ять урядових служб при імператорському дворі дали початок державним департаментам. Але навіть на цих місцях, що традиційно були цариною вільновідпущеників, вони, опинившись на видноті, стали неприйнятні з політичних міркувань. Суперечки, спричинені проявами свавільної влади з боку урядовців — вільновідпущеників Клавдія і Нерона, призвели до того, що за правління Флавіїв та їхніх наступників ці ключові пости один за одним було передано представникам вершників. Отже, в історії Римської державної служби клас вершників, тобто купецтво, вийшов нагору коштом і нижчої верстви недавніх рабів, і сенатської аристократії, а їх перемога над суперниками була виправдана тим, як сумлінно урядовці з вершників узялися виконувати свої обов'язки.

Перед засновниками державних служб для світових держав часто постає проблема: що робити з аристократією, котра здебільшого займає панівне становище в країні за попередньої доби. Наприклад, у Московії

на той час, як Петро I брався до її вестернізації, існувала слабосильна аристократія. А в Римській імперії на час запровадження принципату аристократія була надзвичайно потужною. Цар Петро I і імператор Август залучали свою внутрішню аристократію як своєрідний матеріал для побудови загальної адміністративної структури, але керувалися при цьому різними мотивами. В той час як Петро I намагався примусити старосвітське панство стати дійовими службовцями західного взірця, Август залучив сенаторів до співробітництва не так з потреби в їх послугах, як з огляду на те, що таке співробітництво дасть йому змогу уникнути сумної долі свого попередника Юлія Цезаря. Протилежні проблеми, що виникли у Петра I і Августа, поставили їх перед необхідністю вибору. Подібна ситуація може спіткати будь-кого з будівничих імперій у зіткненні з доімперською аристократією. Якщо аристократія дїездатна, вона схильна відмовитись служити імператорові як така, що є нижча від гідності аристократа. І навпаки, якщо аристократія неспроможна, диктатор, залучивши її на службу в свої управлінські структури, невдовзі виявляє, що неефективність цього знаряддя йде від його недостатньої гостроти. Тому доімперські аристократії були не єдиним матеріалом, якого вимагали будівничі імперії для формування своїх державних служб... Цивільних службовців Британської Індії аналогічно набирали з класу купецтва. Вони починали як службовці тієї чи іншої торговельної компанії, чиєю метою був суто матеріальний зиск. І коли Ост-Індська компанія внаслідок навдивовижу легкої військової перемоги раптом у всьому, крім назви, перетворилася на володарку найбільшої провінції поваленої Монгольської імперії, її службовці не встояли перед спокусою за короткий час забрати до власної кишені величезні статки, і так само безсоромно, як це робили свого часу римські вершники впродовж тривалого періоду. Однак як у першому, так і у другому випадку згрях хижих грабїжників була обернена в спільноту державних службовців, метою яких уже не була власна вигода і які навчилися вважати для себе за честь обіймати величезну політичну владу, не надуживаючи її. Орган, підлеглий організації, суспільству, перетворюється в орган, який підкорює тих, чію волю він покликаний виконувати. Слуга стає паном. Чому відбувається ця метаморфоза, що надає сили чиновнику, єдина зброя якого — перо, єдине багатство — бюро (письмовий стіл)?

Тайну влади «канцелярії» розкрити дуже не просто. Більше того, погляд у глибину всесвітньої історії створює ілюзії її безсмертя. Тисячоліття віддаляють нас від перших чиновників, які взяли в руки палич-

ки з метою накреслити на глиняних табличках або папірусі перші ієрогліфи майбутнього океану канцелярського тайнопису. Але живучість бюрократії допомагає знайти її корені, її життєву силу, хоча завдання ці не з легких¹. Але це не є предметом нашого дослідження, адже ми розглядаємо питання, пов'язані зі створенням імперської державної служби. Це моральне очищення британської адміністрації в Індії почасти завдячує рішенням Ост-Індської компанії дати своїм службовцям належну освітню підготовку, щоб вони могли нести нову політичну відповідальність. У 1806 р. компанія відкрила в Гартфорд — Каслі коледж для кандидатів на посади в своїй адміністративній службі, а його через три роки було переведено до Гейлібері, і за п'ятдесят два роки існування цей коледж відіграв певну історичну роль. У 1853 р., напередодні переходу влади в Індії від Ост-Індської компанії до Британської Корони, парламент ухвалив рішення надалі набирати державних службовців шляхом конкурсних іспитів, яке відкрило двері для кандидатів із широкого кола таких неофіційних навчальних закладів, як університети Сполученого Королівства й так звані «закриті школи», що за тих часів постачали переважну більшість вступників до двох найстаріших англійських університетів. Гейліберійський коледж було закрито в 1857 р., і, хоч за попередні п'ятдесят два роки доктор Арнольд з Рагбі встиг прийти і піти, усе, що він обстоював, поширювалося по закритих школах його однодумцями вчителями. Пересічний державний службовець, що вирушав до Індії у другій половині дев'ятнадцятого сторіччя, здобував у школі й університеті суто гуманістичну освіту, що базувалася на класичних мовах та літературах, а також і християнський світогляд. Таким чином вважаємо, не буде надмірною фантазією провести паралель між цією системою моральної та інтелектуальної підготовки і китайською освітою на прикладах конфуціанської класики, знання якої і в той час вимагалося на китайській державній службі, яка була заснована за двадцять століть до цього часу.

«Заснування Актом 1833 р. фабричної інспекції було щаблем розвитку нового виду державної служби... Палке прагнення Бентана замінити звичай наукою, його погляд на управління як на кваліфіковану роботу дали в цьому разі цілком задовільні результати. З його спонуки Англія створила адміністративний персонал, що вніс у свою роботу обізнаність і незалежність. На відміну від традиційного англійського мирового судді, новий державний службовець мав освіту; на відміну від французько-

¹ Див.: Бузгалін А. В., Колганов А. И. Анатомия бюрократизма. – М., 1988. – С. 4.

го інтенданта, він не був слухняним зряддям уряду. Англіїці навчилися користуватися послугами освічених людей у такий спосіб, щоб це не позбавляло їх незалежності й самоповаги...»¹.

А тепер розглянемо наступне питання цієї теми: хто мав найбільшу користь із державних служб, що їх імперії насаджували у власних інтересах? Безперечно, це були держави — наступниці цих імперій. Утім з їх списку ми повинні виключити держави — наступниці Римської імперії на Заході. Чому? Лише через те, що ці держави брали науку не так від державної служби, що її вони підривали, як від церкви, до якої вони пристали. Тут на перший побіжний погляд виникає парадоксальна ситуація. Проте, як ми побачимо далі, сама християнська церква була одним з користувачів римської державної служби. Отже, навіть у цьому разі її спадок почасти передавався ще на крок далі. Найзначнішими користувачами завжди були церкви. Ієрархічну структуру християнської церкви було побудовано на основі державної структури Римської імперії. Подібну підставу дало «Нове» єгипетське царство панегитській церкві під проводом верховного жерця бога Амона-Ра у Фівах і Сасанідська імперія — зороастрійській церкві Верховному жерцеві бога Амона-Ра було надано подоби фіванського фараона, зороастрійському головному мобадхобі — подоби сасанідського шахиншаха, а папу римського уподібнювали до імператора постдіоклетіанської доби. Але світські адміністративні структури були для церков не лише організаційним прикладом, а й впливали на їхній світогляд та моральні засади.

Особливо необхідно відзначити державну службу Оттоманської імперії (хоча про неї зазначалося вище), котра запроваджувала для своїх урядових потреб усе, на що була здатна людська винахідливість і чого могла досягти людська наполегливість, аби створити державну службу, яка стала б не просто фаховим інститутом, а таким собі світським аналогом релігійного ордену, тобто тісно замкнену в собі, так суворо дисципліновану й доведену до такого високого рівня, що вона здатна перетворитися на особливу добірну людську чи то надлюдську породу.

У загальному вигляді, коротко про державну службу у Франції. З часів Революції 1789 р. у Франції склався добре організований чиновничий державний апарат. У XVII–XVIII ст. в епоху абсолютизму створилася державна служба як основний інструмент управління державою. Цей управлінський апарат був кардинально удосконалений в період Консульства і Імперії Наполеона Бонапарта. Саме він переніс на цивіль-

¹ *Hammond, J. L. and Barbaza: The Rise of Modern Industry (London 1925, Methuen). – P. 256.*

ну державну службу основні принципи комплектування офіцерського корпусу армії. Він розподілив усіх державних службовців на ранги (звання), запровадив принцип конкурсного заміщення посад («екзамен на чин»), удосконалив систему підготовки чиновників, принципи їх оплати тощо. Наступне законодавство XIX і початку XX ст. тільки удосконалювало закладені Наполеоном Бонапартом принципи. Сучасний статус працівників публічної (державної) служби визначається трьома фундаментальними законами 1919, 1946 і 1959 рр. та їх наступною модифікацією в результаті реформ адміністративного апарату¹.

Реформа приказного управління в Росії в XVIII ст. почалася тільки із запровадженням колегій. У 1721 р. у Духовному Регламенті були викладені засади реформи. А ще до цього Петро I своїм указом від 22 грудня 1718 р. (Полн. Собр. Зак., 3261), який стосувався запровадження колегій, говорив, що в них справи не будуть вирішуватись так, як у старих Приказах — що боярин наказував, те його товариші й виконували².

Рішуча перебудова приказного управління почалася тільки із запровадженням колегій. Останні замінили Прикази, але вони не зникли зовсім. Деякі з них з власним ім'ям (малоросійський, сибірський прикази), інші — під назвою канцелярій (ямська канцелярія) продовжували свою діяльність. Старе приказне управління зникло тільки із запровадженням в 1775 р. при Катерині II губернського управління³. Головною подією становлення імператорської державної служби в Росії за Петра I було прийняття 24 січня 1722 р. «Табелю про ранги усіх чинів військових, статських та придворних, які в якому класі чину»⁴. Цивільна та військова служба поділялись на 14 класів (рангів). Цим актом були закладені міцні основи державної служби. Але в цілому на адміністративних перетвореннях Петра I чітко виявились адміністративно-правові структури і процедури Швеції та Голландії. Пізніше зміст «Табелю про ранги» був доповнений і частково змінений указами Петра I, Катерини II та Павла I. Подальший розвиток законодавства про імперську державну службу не є предметом цієї статті.

¹ Див.: Сиротин В. Г. Франция: 200 лет без Бастилии. – Киев, 1990. – С. 116.

² Энциклопедический словарь / Изд. Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон. – СПб., 1898. – Т. XXV. – С. 188.

³ Там само. – С. 196.

⁴ Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие. – М., 2000. – С. 43, 56.