

Сергій Дегтярьов¹

Сумський державний університет (Суми, Україна)

Причини порушень і зловживань у бюрократичному середовищі Російської імперії кінця XVIII – першої половини XIX ст. та їхнє відображення серед українських чиновників

Causes of the violations and abuses in the bureaucratic environment of the Russian Empire in the late XVIII–early XIX centuries and its occurrences among the Ukrainian officials. Article is devoted to finding the cause of service violations and crimes among the officials of the Russian Empire, including Ukrainian territories in late 18th–early 19th centuries. At this time, Ukrainian officials have been fully integrated into the imperial bureaucracy. Historical, socio-economic, socio-cultural and political causes of the service violations were identified. Particular attention was paid to the reasons of this phenomenon, *i.e.* bribery, which was very common among the officials.

Keywords: official, the Russian Empire, the violation, bribery

Причины нарушений и злоупотреблений в бюрократической среде Российской империи конца XVIII–первой половины XIX вв. и их отображение среди украинских чиновников. Статья посвящена поиску причин служебных нарушений и преступлений в среде чиновников Российской империи, в том числе и украинских, конца XVIII–первой половины XIX вв. В это время украинские служащие уже полностью были интегрированы в имперскую бюрократическую систему. Выявлены исторические, социально-экономические, социокультурные и политические причины служебных нарушений. Особое внимание уделено причинам такого явления, как взяточничество, которое было очень распространено среди чиновников.

Ключевые слова: чиновник, Российская империя, нарушение, взятка

Сучасний світ обтяжений багатьма проблемними питаннями, вирішити які неможливо, не спираючись на досвід минулого. В Українській державі зараз відбувається ціла низка негативних явищ і деякі з них беруть свій початок із часів, коли українські землі входили до складу інших держав, які, у свою чергу,

¹ Поштова адреса: Сумський державний університет, Україна, м. Суми, вул. Комінтерна, буд. 17, 40009 Суми, Україна. E-mail: starsergo@bigmir.net

змінити тут усі галузі національного й суспільного життя за зручним для себе зразком. Зокрема бюрократичну систему, що нині функціонує в Україні, було закладено ще в другій половині XVIII ст. у Російській імперії, до якої й було приєднано українські території внаслідок колонізації цих малозаселених регіонів (Південь України) або як результат військово-політичних махінацій (лівобережна Гетьманщина та землі, приєднані після поділів Речі Посполитої). Управлінсько-бюрократичний механізм, що його нав'язав імперський уряд, з усіма позитивними та негативними складниками, в Україні прижився. Але, як виявилось, негативні риси, притаманні бюрократії кінця XVIII–першої половини XIX ст., нікуди не поділися та залишаються нині основною причиною здебільшого негативного сприйняття серед українців таких явищ, як чиновник (бюрократ) і чиновництво (бюрократія) — що асоціюються в їхній свідомості з тяганиною під час виконання обов'язків; непрофесійністю багатьох посадовців; хабарництвом; відірваністю чиновництва від потреб населення

Метою цієї роботи є з'ясування основних причин неякісного виконання своїх обов'язків серед чиновників, їхніх свідомих порушень і злочинів у період Російської імперії кінця XVIII–першої половини XIX ст., у тому числі й у середовищі службовців-українців, на той час уже цілком інтегрованих в імперський бюрократичний апарат.

Історію чиновництва Російської імперії та його проблем дослідники розглядали, починаючи ще з XIX ст. Актуальною вона залишається й дотепер. До найбільш ґрунтовних слід віднести роботи Олександра Градовського², Сергія Троїцького³, Леоніда Шепельова⁴, Петра Зайончковського⁵, Любові Писарькової⁶, Олени Морякової⁷, Валентини Шандри⁸ та низки інших науковців. Вони аналізували різні аспекти історії бюрократії, зокрема висвітлювали й таке явище, як службові порушення та злочини. Але мало уваги приділено

² А.Д. Градовский, *История местного управления в России*, [в:] *idem*, *Собрание сочинений*, Санкт-Петербург 1899, т. 2, 492 с.

³ С.М. Троицкий, *Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. Формирование бюрократии*, Москва 1974, 396 с.

⁴ Л.Е. Шепелев, *Чиновный мир России: XVIII–начало XX в.*, Санкт-Петербург 1999, 479 с.

⁵ П.А. Зайончковский, *Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в.*, Москва 1978, 288 с.

⁶ Л.Ф. Писарькова, *Государственное управление России с конца XVII–до конца XVIII века: Эволюция бюрократической системы*, Москва 2007, 743 с.

⁷ О.В. Морякова, *Провинциальное чиновничество в России второй четверти XIX века: социальный портрет, быт и нравы*, „Вестник Московского университета. Серия 8. История” 1993, № 6, с. 11–23.

⁸ В.С. Шандра, *Державна служба в українських губерніях Російської імперії*, [у:] *Нариси історії державної служби в Україні*, редкол. С.В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін., Київ 2009, с. 113–130.

пошуку причин таких явищ. Цій темі присвячено лише поодинокі роботи⁹ або дослідники розглядали її лише побіжно. Цю проблему певною мірою висвітлюють джерела кінця XVIII–першої половини XIX ст. — мемуари представників чиновництва та вищих сановників, службові доповідні записки тощо¹⁰.

Чиновництво як соціальне явище сформувалося в Російській імперії впродовж другої половини XVIII–першої половини XIX ст. Процес його становлення часто супроводжувався негативними проявами, такими як корупція (хабарництво, лихоїмство, казнокрадство); перевищення чиновниками своїх повноважень щодо населення, яке до них зверталось тощо. Це детально описано як у мемуарах сучасників, так і в тогочасній художній літературі. Загроза застосування покарань стосовно чиновників не могла обмежити чи ліквідувати ці протизаконні явища. У цій статті важливим видається з'ясування причин службових порушень серед чиновництва.

Аналізуючи причини службових зловживань, слід звернутися до теорій філософів, політологів, соціологів, які вивчали чиновництво як соціальне явище. Алексис де Токвіль (1805–1859) вважав, що централізація влади та бюрократизація призводить до домінування одноманітності в усіх галузях суспільного життя – у навчанні, розподілі суспільних засобів тощо. Держава позбавляє суспільство права обирати суддів, тобто вона створює радше привид правосуддя, ніж саме правосуддя. Англійські філософи-позитивісти XIX ст. Джон Стюарт Мілль і Герберт Спенсер підкреслювали небезпеку зосередження всієї соціальної ініціативи, організованої дії у руках бюрократії. Зокрема Дж. Мілль уважав, що головними недоліками бюрократії є рутинність та формалізм, що викликані відсутністю критики ззовні (оскільки нікому критикувати); надміром справ, що зосереджені в руках виконавчої влади; відсутністю реальної зацікавленості реалізаторів виконавчої влади у кінцевих результатах функцій, які вони виконували.

Аналізуючи погляди на бюрократію Карла Маркса, радянський вчений Олександр Зверев зазначив, що політичний вплив бюрократії, навпаки, пропорційний зрілості та силі основних соціальних класів, що складають суспільство. Чим сильніші позиції цих класів, тим меншу самостійність має бюрокра-

⁹ П. Берлін, *Русское взяточничество, как социально-историческое явление*, „Современный мир” 1910, август, с. 45–56; Л.Ф. Писарькова, *К истории взяток в России*, „Отечественная история” 2002, № 5, с. 33–49.

¹⁰ *Значение лихоимства*, „Архив графов Мордвиновых”, предисл. и прим. В.А. Бильбасова, Санкт-Петербург 1903, т. 8, с. 114–118; И.М. Катаев, *Дореформенная бюрократия по запискам, мемуарам и литературе*, Санкт-Петербург б/г, 180 с.; *Об ответственности судей. Мнение т.с. графа Потоцкого*, „Чтения в Императорском обществе истории и древностей российских при Московском университете” 1858, кн. 3, Москва 1858, с. 133–136.

тія¹¹. К. Маркс уважав, що ієрархічна модель організації влади й управління відкриває шлях до сваволі та беззаконня.

Вже понад два століття існує теорія „розподілу влад” Джона Локка та Монтеск’є, яку згодом конкретизували ідеологи американської революції Д. Медісон, Т. Джефферсон та А. Гамільтон. Теорія спрямована на обмеження законодавчої, виконавчої та судової влади. Американські удосконалювачі розробили до неї додаток у вигляді механізму „противаг і стримувань”, за дії якого повноваження державної влади було розподілено та збалансовано між кількома урядовими органами так, щоб жоден із них у результаті ефективного взаємоконтролю не зміг вийти за межі своїх законних повноважень. Відсутність подібних механізмів і призводить до частих зловживань у бюрократичному апараті, до неефективного контролю над ним уряду, що досить чітко видно на прикладі чиновництва Російської імперії. Існування таких механізмів не було забезпечене законодавчо. Нормативними актами також не було чітко відрегульовано відносини в чиновницькому середовищі. Практично не існувало органів, які б ефективно контролювали діяльність чиновників. Число судових чиновників та прокурорів було надто малим і вони не мали реальних важелів впливу на більшість чиновників (при цьому вони ще й самі підпорядковувалися губернському або повітовому керівництву, за яким теж повинні були наглядати). У цьому сенсі російський дослідник Павло Берлін, наводячи у своїй роботі декілька причин такого явища, як хабарництво, робить дуже точний висновок: „...в стране с отсталым политическим строем, с отсталым законодательством взятка сплошь и рядом выступает в «конституционной» роли”¹².

Випадки порушення законів через недосконалість самої імперської законодавчої системи були непоодинокими. Таємний радник граф Потоцький наводив приклад, коли судова палата (не вказано, яка саме) винесла вирок у судовій справі та була оштрафована за його неправильність. Вдруге, коли ця ж палата розглядала подібну справу та винесла вирок, спираючись на вже інший закон (щоб знову не бути покараною), всіх її членів знов оштрафували. Розглядаючи третю аналогічну справу, палата подала запит до вищої інстанції, як саме вирішувати цю суперечку, за що отримала сувору догану „за то, что осмелилась требовать Указа на Указ”. Це, за словами Потоцького, призвело часто до того, що в нижчих судових установах судді, які отримують невисоку платню, беруть хабарі з учасників процесу, аби не боятися можливих штрафів за неправильні рішення „и потом мало заботятся о последствиях”¹³.

¹¹ А.Ф. Зверев, *Анализ социальной природы буржуазной бюрократии в работах К. Маркса*, „Социологические исследования” 1986, № 1, с. 37.

¹² П. Берлин, *op. cit.*, с. 56.

¹³ *Об ответственности судей. Мнение т.с. графа Потоцкого...*, с. 134.

Дослідник соціальних процесів у Російській імперії початку XIX ст. Микола Дубровін, вивчаючи причини незадовільного судочинства та зловживань під час його здійснення, вказував на те, що тоді ще не існувало зводу законів і його заміняла велика кількість указів і постанов, виданих на окремі випадки, не систематизованих і таких, що суперечили один одному¹⁴.

Збільшення державного апарату призводило до багатьох негативних наслідків, серед яких: подорожчання його утримання, ускладнення контролю за виконанням обов'язків, збільшення бюрократичної сваволі та обсягів розкрадання державних засобів. Побудована за ієрархічним принципом, бюрократія могла діяти ефективно лише за умови стабільності зовнішнього середовища. Дотримання статутів, наказів, інструкцій виключало можливість прийняття неординарних рішень. Будь-яке нововведення (навіть якщо воно стосувалося лише окремої ланки бюрократичної організації) порушувало звичай влади й привілеїв, що склався, і тому викликало опір бюрократів¹⁵.

Певною мірою це проілюстровано ситуацією в поліцейській галузі в другій чверті XIX ст. Багато нарікань викликала непрофесійність чиновників поліцейського відомства, що призводила до великої кількості службових порушень. Непоодинокими були випадки, коли засідателі земського суду були майже весь час відсутні. Велика кількість справ змушувала їх розподіляти між собою повіти, почленувавши їх на дільниці, та по черзі працювати в самому суді. Справник також постійно перебував у роз'їздах. Засідателі, чия черга була виконувати обов'язки в установі, не встигали вникнути в суть судових та слідчих справ (вони встигали лише приймати нові справи). Це призводило до того, що майже все діловодство переходило до рук секретарів земських судів, а це, як наслідок, вело до непоодиноких службових зловживань із боку останніх. За словами Євгена Анучина, „для соблюдения буквы закона журналы и протоколы Земского Суда подписывались прочими Заседателями и Исправником на досуге, уже по исполнении их”¹⁶. Навіть Положення про поліцію 1837 р., за яким було введено інститут станових приставів, не стало тим документом, що поліпшував становище повітової поліції. Поділ повіту на стани та введення посади станових приставів мало дві мети: підвищити ефективність дій поліції та максимально наблизити її чиновників до населення повіту. Та на практиці це не тільки не поліпшило становища земської поліції, але й призвело до загострення старих і появи нових недоліків у її діяльності. Станові пристави через обтяження багатьма посадовими обов'язками, ускладненим справочинством і звітністю, а також відсутністю помічників виявилися

¹⁴ И.М. Катаев, *op. cit.*, с.18–19.

¹⁵ В.Ф. Бурлачук, *Бюрократия как феномен власти и управления (Научно-аналитический обзор советской литературы, изданной в 1980–1988 гг.)*, Киев 1989, с. 20, 35.

¹⁶ Е. Анучин, *Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России, с Учреждения о губерниях 1775 г. до последнего времени*, Санкт-Петербург 1872, с. 125.

не в змозі виконувати свої функції. При цьому вони сконцентрували у своїх руках розгляд майже усіх питань із компетенції поліції, що зробило земський суд фактично другорядною поліцейською установою, не здатною контролювати самих приставів¹⁷. Окрім того справник залишався відповідальним за всі негаразди у повіті, отримував від губернського керівництва за це догани, попередження й інші покарання, але при цьому він втратив можливість контролювати дії станових приставів. У нього не було навіть права у випадку порушень застосувати до них засоби примусу.

Фактично, при колосальному службовому навантаженні справник і станові пристави мали одну найбільшу турботу — „отписаться друг от друга и от высшего начальства”¹⁸. Найпорядніші чиновники не могли належно виконувати свої обов’язки, а непорядним було практично надано всі засоби для зловживань.

Сучасники виділяли такі причини незадовільного стану діяльності земської поліції: низькі професійні та моральні якості особового складу земської поліції; недостатня кількість поліцейських чиновників; нераціональний розподіл посадових обов’язків між становими приставами і земським судом; обтяження поліції обов’язками, що не повинні були входити до її компетенції¹⁹.

Спробою покращити становище станових приставів був дозвіл уряду мати їм т. зв. канцелярію, тобто невеликий штат службовців, які допомагали приставам впорядковувати та вести документацію, вирішувати справи. Але й наслідок подібних заходів станові пристави й надалі виконували свої функції на досить низькому рівні.

Ситуація у середовищі земської поліції певною мірою покращилася лише тоді, коли в 1860 р. слідство було відокремлене від поліції (указом від 8 червня в 44 губерніях уведено посади судових слідчих), а в 1862 р. у процесі проведення поліцейської реформи в окремих регіонах імперії, у тому числі і в українських губерніях, зросла кількість поліцейських станів, на які поділено повіті. Але, хоча після утворення додаткових станів і поліцейських посад ефективність роботи поліції дещо зросла, загалом її рівень залишався вкрай недостатнім²⁰.

У середині XIX ст. чиновник Міністерства фінансів Юлій Гагемейстер говорив, що оскільки губернські та повітові установи є „оком і рукою” вищого керівництва, то вся влада на місцях належить саме їм. Але насправді вони ні

¹⁷ Ю.В. Тот, *Реформа уездной полиции в правительственной политике России в XIX веке: дисс. ... докт. истор. наук*, Санкт-Петербург 2003, с. 80–81.

¹⁸ Е. Анучин, *op. cit.*, с. 127–128.

¹⁹ Ю.В. Тот, *op. cit.*, с. 81–82.

²⁰ С.І. Дегтярьов, *До питання історії інститутів судових слідчих та станових приставів у Російській імперії*, „Вісник Луганського національного педагогічного університету імені Тараса Шевченка” 2005, № 14 (94), с. 45–49.

за що не відповідають і лише прикриваються наказами, що надходять згори. Великі обсяги службового листування призводили до постійної тяганини в цих установах. І все це породжувало велику безвідповідальність чиновників, яких уряд був змушений постійно контролювати, що поступово вело до збільшення кількості посад і службовців. Сам же контроль викликав постійне бажання кожного захиститися від законної відповідальності за допомогою бюрократичного листування²¹. Особливо це стало характерним для часів Миколи I, коли на всі галузі суспільного життя посилювався особистий вплив монарха. Подальша централізація все більше набувала бюрократичного характеру. Розпорядження керівництва ставало основним засобом управління. До того ж і в кінці XVIII ст., й у першій половині XIX ст. техніка справочинства залишалася примітивною, що вимагало утримувати в кожній державній установі великий штат канцелярських службовців, писарів. Усі документи писали вручну і часто вони мали великий обсяг²². Все це не дозволяло уникнути різних зловживань, пов'язаних із веденням справ, насамперед на найнижчому рівні чиновницької ієрархії (це радше навіть сприяло цим порушенням).

Отже, законодавство й у тому числі те, на яке слід було спиратися під час призначення покарань для чиновників, на початок XIX ст. так і не було систематизоване. Нормативні акти могли бути неузгодженими між собою. Часто важко було визначити, чи указ має загальнодержавне застосування, чи створений для конкретного випадку. Це призводило до того, що судді часто маніпулювали різними указами. У галузі державної служби це знижувало ефективність в управлінні та збільшувало кількість посадових правопорушень²³.

Але не можна, звичайно, пояснювати причини такої значної кількості посадових порушень у досліджуваній період тільки цим. Існує ціла низка й інших причин, зокрема соціокультурних, економічних і навіть історичних.

Щодо останніх, то не слід залишати поза увагою і стародавній принцип „кормління”, коли російські можновладці виконували державні доручення, використовуючи своє службове становище для особистого утримання та збагачення. Отримавши для „кормління” населений пункт, посадовець утримував себе коштом місцевих жителів. Останні сплачували т. зв. „в'їжджий корм” (грошовий податок), підносили натуральний збір при отриманні посади і сплачували податки три рази на рік²⁴.

У 1726–1727 рр. уряд Російської імперії скоротив витрати на утримання державного апарату, у тому числі було зменшено кількість чиновників, які отримували платню. Замість фіксованих грошових окладів держава дозволи-

²¹ Л.Е. Шепелев, *op. cit.*, с. 87.

²² *Ibidem*, с. 23.

²³ Т.И. Метушевская, *Правовой статус государственного служащего в России XVIII–первой половине XIX вв.: дисс. ...канд. юрид. наук*, Москва 2007, с. 155.

²⁴ Д.А. Квасов, *Станов–начала XX вв.: дисс. ...канд. юрид. наук*, Москва 2005, с. 49.

ла основній масі чиновництва брати хабарі та частково відновила практику „кормління” або т. зв. „акциденції” (останні фактично були теж узаконеним хабарем)²⁵. Фактично політика держави в цій сфері зводилася до того, що вона замість того, щоб самостійно утримувати своїх службовців, надавала їм можливість використовувати службове становище, аби „кормитися” коштом суспільства. Здійснювалося це на тлі доволі забезпеченого життя чиновництва вищих рангів. Така практика проіснувала до 1764 р., коли „акциденції” було скасовано, після чого для усіх категорій чиновників центральних і місцевих установ Росії призначали постійне грошове утримання²⁶. Але це негативно відобразилося на роботі державних установ і розбещувало чиновництво. Тим більше, що хабарі брали й ті службовці, які отримували платню. Чиновники всіх рівнів дуже швидко й надовго (власне назавжди) проїнялися самою ідеєю „кормління”.

Адміністративно-територіальний устрій Слобідської України був подібним до Гетьманщини, але полкові канцелярії тут були підпорядковані білгородському воєводі, а через нього — Розрядному приказу (пізніше — Посольському). Здебільшого саме через воєводські органи управління на українські землі й поширилася практика „кормління”. Відбулося це в першій половині XVIII ст. Отримання „кормління” за службу в середовищі російського дворянства довгий час вважалося однією з найбажаніших нагород. До цього тяжіли й дрібні чиновники, які отримати такого привілею не могли, тому часто вони намагалися „прокормити” себе самотужки — із хабарів, використовуючи своє службове становище. Через такі явища загальний моральний рівень державних службовців знижувався, що збільшувало кількість службових зловживань.

Сприйняття цих зловживань і низької якості роботи багатьох державних установ в українському суспільстві було відмінним від російського. Так, генерал Олександр Михайловський-Данилевський, відвідавши в 1824 р. Малоросію, згадував, що українці не дуже схвально ставилися до росіян і їхніх порядків. Він вважав, що таке ставлення було пов’язане з порушенням малоросійських прав з боку російського самодержавства, важким економічним становищем та „от дурного устройства судебных мест, где совесть была продажна”²⁷.

Проблема моральності та професійного рівня чиновництва постійно гостро стояла у державі. Ці два фактори, а точніше їхня відсутність, безпосередньо впливали на рівень службових порушень у державному апараті. Князь Щербатов критикував звичай обирати суддів на трирічний термін, започат-

²⁵ С.М. Троицкий, *op. cit.*, с. 255.

²⁶ С.Н. Клоков, *Генезис и эволюция российской гражданской служилой бюрократии в XVIII столетии (Историко-правовой аспект): дисс. ... канд. юрид. наук*, Нижний Новгород 2006, с. 190.

²⁷ З. Когут, *Російський централізм і українська автономія. Ліквідація Гетьманщини, 1760–1830*, Київ 1996, с. 238–239.

кований реформами Катерини II. Оскільки, на його думку, кожні три роки „новые незнающие заседают”, які не встигають вивчити до кінця терміну судовий процес, законодавчу базу, якою слід керуватися. У своїй роботі *Оправдание моих мыслей* (1789) він наголошував на майже повній відсутності в державних установах „знающих секретарей и прочих служителей”, чесних суддів, прокурорів тощо. При цьому, за словами автора, ці негативні явища були характерні як для середовища вищої бюрократії, так і серед дрібного місцевого чиновництва²⁸.

Згодом метою Олександра I стала раціоналізація органів влади й управління та посилення їхньої централізації. Але для цього було потрібне нове, освічене чиновництво, з високими моральними якостями. Тобто держава встановила систему ідеалізації, яку застосовувала до власних установ та їх службовців. Така ідеалізація характерна не лише для держави загалом, а й для кожного відомства чи установи. Вона полягає в тому, що індивід (у нашому випадку чиновник), який належить до певної соціальної організації, набуває характеристик, які в ідеалі повинна мати ця організація. Наприклад, органи внутрішніх справ покликані забезпечувати в суспільстві правопорядок. Виходячи з цього, особа, яка працює в такій установі, повинна володіти цілою низкою особистих якостей: принциповістю, чесністю, непідкупністю, сміливістю і т. п.²⁹. Згідно з цим образ чиновника в державі ідеалізувався. Вважалося навіть, що лише вони володіли практичним досвідом і мудрістю під час вирішення різноманітних соціальних чи професійних питань. Пересічні громадяни в це вірили, а чиновники з цього користалися.

На думку Михайла Сперанського, незадовільне функціонування органів влади та судової системи того періоду можна пояснити не поганими законами, а низьким професійним рівнем і моральною нечистотою суддів і чиновників³⁰. Цей же державний діяч висловлювався про поліцейську галузь управління з одного боку з осудом, але з іншого — він намагався зрозуміти причини незадовільного стану в цій сфері. Слова Сперанського характеризують надто широке коло повноважень керівника повітової поліції, щоб з ними могла впоратися одна особа. При цьому саме земський справник (або капітан-справник) ніс відповідальність за невиконання покладених на нього функцій. Сперанський зазначав:

От поимки простого бродяги до самых важных и многосложных уголовных следствий, все лежит на его (исправника) ответственности; от политической пошлыны за гербовую бумагу до сотен тысяч недоимок, во всем он отвечает, за все его вняты и с него взыскивают. Но кто же есть сие странное лицо, от кое-

²⁸ И.М. Катаев, *op. cit.*, с. 35–36.

²⁹ В.Ф. Бурлачук, *op. cit.*, с. 29.

³⁰ Н.А. Игошин, *Особенности комплектования и профессиональной подготовки органов полиции в России XIX–начала XX века (Историко-правовой аспект): дисс. ...канд. юрид. наук*, Санкт-Петербург 2004, с. 54.

го требуют такой всеобъемлемости? Это большею частию отставной офицер, служащий или по неволе или из-за куска насущного хлеба. Следовательно не то удивительно, что существуют злоупотребления и упущения; но дивиться по истине должно, что есть еще в уездах какая-нибудь тень управления...³¹

Вагомими причинами службових порушень і зловживань були соціально-економічні фактори. Караючи чиновників-хабарників, уряд сам допомагав їм бачити в політичній владі своєрідний ріг достатку. Вони постійно привчалися сприймати багатство та майно приватних осіб не як їхню власність, а як належне уряду, владі, які надали всі ці блага і які можуть їх же й відібрати³². У зв'язку з цим можна вказати на ще одну причину хабарництва. Вищі сановники, використовуючи своє становище та близькість до трону, отримували великі датки у вигляді земель, кріпаків, грошей, орденів, титулів тощо. За ними стояла ціла армія дрібного та середнього чиновництва, яке не могло, але дуже бажало користуватися подібними благами. Це призводило до того, що чиновництво намагалось отримати їх від населення чи своїх підлеглих шляхом різноманітних зловживань (насамперед хабарництва як засобу збагачення)³³. Тобто рівень бажань чиновників часто визначався не просто економічним розрахунком, а прагненням отримати багатство, що відповідало рівню представників соціального середовища, до якого відносив себе службовець³⁴.

Російська науковець О. Морякова пов'язує незадовільний стан у місцевому управлінні Російської імперії другої чверті ХІХ ст. насамперед зі становищем і соціальною психологією чиновників, яких служба заради служби цікавила мало. Верхівка губернських чиновників не залежала від служби, оскільки це були здебільшого заможні дворяни з постійними прибутками. Їм не треба було вникати у службові справи. У чиновників нижчого рангу не було змоги та часу присвятитися службі, оскільки всі їхні сили були спрямовані на отримання максимуму засобів для існування. Тому процвітали тяганина, бюрократизм, хабарництво³⁵. Ближче до середини ХІХ ст. у суспільстві навіть постало питання: чому „краща частина дворянства” була більше налаштована на державну службу в столицях або на життя у своє задоволення там же чи за кордоном, а дворяни, які залишилися в губерніях, намагалися уникнути служби? У кінцевому результаті це призводило до того, що дворяни т. зв. „нижчого розряду” шукали служби лише з корисливих міркувань³⁶.

³¹ Е. Анучин, *op. cit.*, с. 114.

³² П. Берлин, *op. cit.*, с. 48.

³³ *Ibidem*, с. 51.

³⁴ Е.Н. Марасинова, *Русский дворянин второй половины XVIII в. (социо-психология личности)*, „Вестник Московского университета, Серия 8. История” 1991, № 1, с. 23.

³⁵ О.В. Морякова, *op. cit.*, с. 23.

³⁶ Ю.В. Тот, *Реформа уездной полиции в правительственной политике России в XIX веке: дисс. ... докт. истор. наук, op. cit.*, с. 83–84.

І сучасники, і дослідники пізніших часів вказували на те, що хабарництво було не лише наслідком низького морального рівня суспільства того часу, але його також стимулював низький рівень окладів службовців дореформених часів. У 40–50-х роках XIX ст. увесь бюджет міністерства юстиції становив близько 3,5 млн. руб. на рік. Близько половини цих коштів йшло на утримання центральних установ міністерства і Сенату. Нижчі чиновники місцевих державних установ могли навіть отримувати лише 30–40 руб. асигнаціями на рік (маю на увазі чиновників судового відомства, службовці інших установ, особливо фінансових, часто отримували вищі оклади)³⁷.

Ставлення графа Мордвинова до покарання за лихоїмство можна проілюструвати реальне становище в державних установах першої половини XIX т. За його свідченнями, опублікованими у 1903 р.:

...за взятки и подарки, приносимые подсудимыми судьям и приказным служителям, не только несправедливо будет подвергать их высшему наказанию, каковое есть каторжная работа, но даже и не может быть сие воспрещаемо, доколе они не будут получать достаточного жалованья для удовлетворения необходимым, как их самих, так и семейств их, нуждам, самою природою и степенью служения их требуемым³⁸.

О. Морякова також наголошує на тотальному хабарництві у миколаївські часи, пояснюючи це великою мірою низькими доходами чиновників і досить високими цінами на речі першої необхідності (перш за все, на оренду житла та одяг).

Питання про підвищення плати чиновникам, особливо середньої та нижчої ланки, поставало неодноразово. Зокрема, часто його порушували в першій половині XIX ст. Стосовно збільшення розміру чиновницької платні (зокрема поліцейських чиновників) у першій половині XIX ст. думки були неоднозначні. Деякі державні високопосадовці вважали, що на суттєве підвищення у держави не вистачить ресурсів, а незначне збільшення платні лише збільшить таксу протизаконних поборів і хабарів³⁹.

Отже, одна з причин незадовільного судочинства та зловживань під час його здійснення полягала в низькій платні чиновників. Хабарі брали не лише дрібні чиновники, але й бюрократи-високопосадовці. Окрім того, після укладання Повного зібрання законів та Зводу законів зловживання нікуди не поділися⁴⁰. Тому дехто з дослідників не зводить причини службових зловживань лише до низьких заробітків, а пов'язують підвищення хабарництва

³⁷ В. Бочкарев, *Дореформенный суд*, [в:] *Судебная реформа*, под ред. Н.В. Давыдова и Н.Н. Полянского, Москва 1915, с. 216–217.

³⁸ *Значение лихоимства*, „Архив графов Мордвиновых”, предисл. и прим. В.А. Бильбасова, Санкт-Петербург 1903, т. 8, с. 117.

³⁹ Ю.В. Тот, *op. cit.*, с. 94.

⁴⁰ И.М. Катаев, *op. cit.*, с. 19.

у державних установах Російської імперії з розвитком грошової системи та ділових контактів. Чим сильніше розвивалося грошове господарство, тим активнішими були ділові контакти між різними особами, чим населенню частіше доводилося мати справу з представниками влади (чиновниками), тим більшими ставали прибутки службового дворянства (маю на увазі те ж таки чиновництво) від розкрадання, хабарництва чи вимагання⁴¹.

Слід також враховувати, що між чиновником, який створював припис чи приймав рішення, і населенням, якого ці приписи та рішення стосувалися, не було ніякого зв'язку. Тому чиновники були радше схильні не враховувати життєві інтереси підлеглих і думали лише про можливість отримати користь для себе особисто, що й дозволяло їм обіймаати своє службове становище. Чиновництво підпорядковувало інтереси населення власним інтересам і побажанням. У цьому полягав один із суттєвих недоліків бюрократичних установ.

Російський історик права початку ХХ ст. Микола Лазаревський висунув ідею про те, що бюрократія, яка сама була результатом пригніченого стану суспільства, у свою чергу і є причиною подальшого його пригнічення⁴². Інший науковець, В. Бочкар'єв, уважав, що оскільки більшість чиновників були вихідцями з дворянства, а тому були і поміщиками-кріпосниками, то вони й переносили у сферу державної служби „порядки крепостной деревни”⁴³.

Отже, існує ціла низка причин службових порушень і злочинів, які скоювали чиновники державних установ Російської імперії. Це історичні, соціально-економічні, культурні та навіть політичні чинники. Розгалужена бюрократична система імперії, переобтяжена значним обсягом функціональних обов'язків і діловодства, не могла працювати якісно, а держава була не в змозі стежити за правильною роботою такого механізму на всіх його рівнях. До того ж, слід враховувати й особисті якості чиновників, що часто теж ставали причиною їхніх неправильних дій і вчинків — низький освітній рівень; цінності, на яких особа була вихована тощо. Загалом, окреслена тема дещо виходить за межі виключно історичної проблематики та потребує подальшого вивчення із залученням не лише історичних джерел, але й досвіду психології, соціології та інших суспільних наук.

⁴¹ М.С. Александров (М. Ольминский), *Государство, бюрократия и абсолютизм в истории России*, Москва 1919, с. 126.

⁴² Н. Лазаревский, *Бюрократия и общество*, „Право” 1905, № 4, с. 206.

⁴³ В. Бочкарев, *op. cit.*, с. 205–206.