

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА

УДК 947.083+656.80

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ ПОШТОВО-ТЕЛЕГРАФНОГО ВІДОМСТВА РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ НАПРИКІНЦІ ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ СТ.

Камінська Олена Анатоліївна,
кандидат історичних наук, доцент,
старший викладач кафедри загальноправових
та соціально-гуманітарних дисциплін
(Херсонський факультет
Одеського державного університету внутрішніх справ,
м. Херсон, Україна)

Федорченко Олег Володимирович,
кандидат історичних наук,
завідувач кафедри теорії держави і права,
філософії та гуманітарних дисциплін
(ПВНЗ Міжнародний університет бізнесу і права, м. Херсон, Україна)

Статтю присвячено проблемі правового регулювання кадрової політики поштово-телеграфного відомства Російської імперії наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст.

Охарактеризовано нормативно-правову базу кадрової політики відомства зв'язку, що дало можливість зробити висновок, що правове регулювання кадрової політики поштово-телеграфного відомства мало ґрунтовну нормативно-правову базу, яку можна поділити на дві групи. До першої групи відносяться закони і підзаконні акти, які носили загально-директивний характер і визначали основне спрямування державної політики Російської імперії з усіх напрямів розвитку поштово-телеграфного зв'язку, у тому числі з кадрової політики. Другу групу складають нормативні документи центральних і місцевих органів влади та галузевих структур.

Спираючись на нормотворчу діяльність органів державної влади, визначено основні аспекти кадрової політики. Зауважено, що вимоги до кандидатів на посади зв'язківців орієнтувалися на поповнення відомства дисциплінованими й відповідальними особами, що йшло в руслі царської політики – формування соціального престижу державної служби.

На основі правових джерел прослідковано еволюцію кадрової політики поштово-телеграфного відомства. Зроблено висновок, що встановлені вимоги під впливом обставин (Революція 1905–1907 рр., Перша світова війна, постійний дефіцит кадрового

резерву на посади зв'язківців) зазнавали певних змін. Утім, зазначено, що лейтмотивом кадрової політики був якісний персонал при мінімальних фінансових витратах. У роки надзвичайних ситуацій, установлені урядом положення прийому поштово-телеграфних службовців, коригувалися з метою забезпечення задовільного функціонування інформаційних магістралей.

Ключові слова: кадрова політика, поштово-телеграфне відомство, зв'язківці, правове регулювання.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ ПОЧТОВО-ТЕЛЕГРАФНОГО ВЕДОМСТВА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX В.

Каминская Елена Анатольевна,

кандидат исторических наук, доцент,
старший преподаватель кафедры общеправовых
и социально-гуманитарных дисциплин

(Херсонский факультет Одесского государственного университета внутренних дел,
г. Херсон, Украина)

Федорченко Олег Владимирович,

кандидат исторических наук,
заведующий кафедрой теории государства и права,
философии и гуманитарных дисциплин

(ЧВУЗ Международный университет бизнеса и права, г. Херсон, Украина)

Статья посвящена проблеме правового регулирования кадровой политики почтово-телеграфного ведомства Российской империи в конце XIX – начале XX в.

Охарактеризована нормативно-правовая база кадровой политики ведомства связи, что позволило сделать вывод, что правовое регулирование кадровой политики почтово-телеграфного ведомства имело значительную нормативно-правовую базу, которую можно разделить на две группы. К первой группе относятся законы и подзаконные акты, которые носили директивный характер и определяли основное направление государственной политики Российской империи по всем направлениям развития почтово-телеграфной связи, в том числе по кадровой политике. Вторую группу составляют нормативные документы центральных и местных органов власти и отраслевых структур.

Опираясь на нормотворческую деятельность органов государственной власти, определены основные аспекты кадровой политики. Отмечено, что требования к кандидатам на должности связистов ориентировались на пополнение ведомства дисциплинированными и ответственными работниками, что соответствовало царской политике – формирование социального престижа государственной службы.

На основе правовых источников прослежена эволюция кадровой политики почтово-телеграфного ведомства. Сделан вывод, что установленные требования под влиянием обстоятельств (Революция 1905–1907 гг., Первая мировая война, постоянный дефицит кадрового резерва на должности связистов) претерпевали определенные изменения. Впрочем, указано, что лейтмотивом кадровой политики был качественный персонал при минимальных финансовых затратах. В годы чрезвычайных ситуаций, установленные правительством положения приема почтово-телеграфных служащих,

корректировались с целью обеспечения удовлетворительного функционирования информационных магистралей.

Ключевые слова: кадровая политика, почтово-телеграфное ведомство, связисты, правовое регулирование.

**LEGAL ADJUSTING OF SKILLED POLITICS OF POSTAL AND TELEGRAPH
DEPARTMENT OF THE RUSSIAN EMPIRE
IN THE END XIX – AT THE BEGINNING XX OF CENTURY.**

Kaminskaya Helena Anatoliyvna,
candidate historically sciences, assistant professor,
a senior teacher of department of common law
and social humanitarian disciplines
(Kherson Faculty of Odessa State University of Internal Affairs,
Kherson, Ukraine)

Fedorchenko Oleh Volodymyr,
candidate historically sciences,
head of department of the theory of the state and law, philosophy and humanitarian disciplines
(International university of business and law,
Kherson, Ukraine)

The article is sanctified to the problem of the legal adjusting of skilled politics of postal and telegraph department of Russian Empire at the end of XIX – at the beginning XX of century.

The normatively-legal base of skilled politics of department of connection, that gave an opportunity to draw conclusion, is described, that legal adjusting of skilled politics of postal and telegraph department small sound normatively-legal base that can be divided into two groups. Laws and sublegislative acts that carried general guidance character and determined basic aspiration of public policy of the Russian empire from all directions of development of postal and telegraph connection behave to the first group, including from skilled politics. The second group is folded by the normative documents of central and local government and branch structures bodies.

Leaning on standard-setting activity of public authorities, the basic aspects of skilled politics are certain. It is noticed that requirements to the candidates on positions of signallers were oriented on addition to the department by the disciplined and responsible persons, that went to the river-bed of tsar's politics is forming of social prestige of government service. By a decision factor in put in Russian officials there was an observance of the known principles: «Orthodoxy, autocracy and nationality». Candidates on positions of officials in age from 16 35 to gave a request, birth-certificate about birth and christening, documents about an origin, description, certificate from a police about absence of previous conviction and unbelonging to the freemasons; a review is about the property state, medical certificate, testifying to education (certificate of district school, and later four classes of gymnasium, two-classed municipal schools or them equal to), testifying to the postscript to draft to the area or about serving of conscription (for men). It is marked that women at an entry on service to the postal and telegraph department tested certain discrimination: educational qualification presented higher or complete AV education of woman institutes, gymnasias, diocese schools et al to them even first digit of educational establishments with obligatory knowledge of two foreign languages; age-old criteria presented 35 from 18 to, later 30; marital status was taken into account.

On the basis of legal sources evolution of skilled politics of postal and telegraph department is tracked. Drawn conclusion, that the set requirements under act of circumstances (Revolution 1905–1907, First world war, permanent deficit of skilled reserve on positions of signallers) tested certain changes. However, it is marked that the leitmotif of skilled politics was a quality personnel at minimum financial charges. In the years of emergencies, positions of reception of postal and telegraph office workers set by a government, were corrected with the aim of providing of the satisfactory functioning of informative highways.

Keywords: skilled politics, postal and telegraph department, signallers, legal adjusting.

Постановка проблеми. Управління персоналом як система має базуватися на кадровій політиці, остання виступає складовою системи стратегічного управління організацією, підприємством, установою будь-якої форми власності. Це пов'язано з тим, що вибір кадрової політики залежить від обраної концепції управління персоналом, яка має відповідати стратегії розвитку організації на довгостроковий період. Важливе місце у цьому процесі належить правовому забезпеченню кадрової політики. З метою уникнення помилок варто, звернувшись до досвіду минулого, використати його позитивні здобутки. Вибір поштово-телеграфного відомства спричинений тим, що на межі XIX і XX ст. у Російській імперії почалося формування індустріального суспільства, що характеризується інтенсивним розвитком комунікаційних магістралей, відповідно, політична еліта імперії повинна була приділяти увагу засобам зв'язку, а це у свою чергу відбивалося на кадровій політиці.

Питання правого регулювання кадрової політики поштово-телеграфного відомства Російської імперії як правило розглядається дослідниками у контексті розвитку зв'язку, здобутків і прорахунків кадрової політики, освітніх, вікових, релігійних, станових характеристик особового персоналу і т.д. Варто відмітити, що у дисертаційних роботах з історії зв'язку у розділах про джерельну базу аналізуються нормативно-правові документи функціонування відомства зв'язку Російської імперії у цілому, але науковці не виокремлюють правову базу кадрової політики. Окреме місце займають роботи П. Зайончковського [1], який у своїх дослідженнях звертав увагу на нормативно-правові документи отримання чиновником наступного рангу і, через службу, дворянства, і М. Бармака, що розкрив правові основи формування та функціонування цивільної служби Російської імперії наприкінці XVIII – на початку XIX ст. [2].

Мета статті: З огляду на таку ситуацію, метою статті є спроба висвітлити правове регулювання кадрової політики поштово-телеграфного відомства Російської імперії. Мета дослідження передбачає виконання наступних завдань: охарактеризувати нормативно-правову базу кадрової політики відомства зв'язку; спираючись на нормотворчу діяльність органів державної влади, визначити основні аспекти кадрової політики; на основі правових

джерел прослідкувати еволюцію кадрової політики поштово-телеграфного відомства. Хронологічними межами дослідження є наступні: нижня межа **1884** р. (рік створення Головного управління пошт і телеграфів (далі ГУПіТ) у складі МВС, верхня – **1914** р. (початок Першої світової війни). Водночас, з метою повноти висвітлення окремих питань, автори інколи виходили за окреслені хронологічні межі дослідження.

Нормативно-правову базу кадрової політики ГУПіТ можна поділити на дві групи. До першої групи відносяться закони і підзаконні акти, які носили загально-директивний характер і визначали основне спрямування державної політики Російської імперії з усіх напрямів розвитку поштово-телеграфного зв'язку, у тому числі з кадрової політики. Таку еволюцію можна простежити за допомогою «Полного собрания законов Российской империи», «Сборника постановлений и распоряжений по почтово-телеграфному ведомству» [3]. До цієї групи ми можемо віднести «Устав почтовый» (редакції **1857** р.) [4] і «Устав почтово-телеграфный» (редакції **1912** р.) [5].

Другу групу складають нормативні документи центральних і місцевих органів влади та галузевих структур. Це накази, циркуляри, постанови, рішення, протоколи, інструкції, звіти, телеграфний обмін і листування МВС, ГУПіТ. Їхній інформаційний потенціал дозволяє здійснити повноцінне вивчення значної кількості аспектів даної проблеми.

Поштово-телеграфна служба була одним із видів цивільної служби, яка відповідала за регулювання відносин у сфері інформації і, відповідно, добра половина зв'язківців входила до корпусу державних службовців. Влада Російської імперії постійно наголошувала, що комплектація чиновницького корпусу проводилася незалежно від національної приналежності та віросповідання кандидата на посаду державного службовця. Однак вирішальним чинником у зарахуванні у російські чиновники було дотримання відомих принципів: «православ'я, самодержавство і народність». Так триєдині принципи висували обмеження при вступі на державну службу для «іногородців єврейської національності» [2, с. 95]. Також їм була зачинена дорога на посади чиновників та листонош в установи зв'язку [4, с. 18]. Разом з тим, нормативно-правові документи засвідчують, що при прийомі на службу у відомство перевага надавалася дітям дворян (типове положення для служби у Російській імперії), дітям зв'язківців і військових запасу [6, арк. 74–75]. Остання категорія мала пріоритети на заняття посад листонош й унтер-офіцерів, оскільки їхня служба мала напіввійськовий характер, у разі потреби вони повинні були відбивати напади на «грошову» пошту.

Уряд, надаючи права і привілеї поштово-телеграфним чиновникам, відповідно висував мінімальні кваліфікаційні та деякі соціально-політичні

вимоги, які б задовольняли успішне функціонування служби і не давали змоги потрапляти до відомства «небажаним» елементам. Встановлені критерії мали стандартний перелік положень для кандидатів при вступі на цивільну службу, хоча під впливом обставин зазнавали певних змін. Основні події, які вплинули на перегляд кадрової політики були: Революція 1905–1907 рр., Перша світова війна, постійний дефіцит кадрового резерву на посади зв'язківців. Утім, варто зазначити, що лейтмотивом кадрової політики був якісний персонал при мінімальних фінансових витратах.

Зупинимося на вимогах до поштово-телеграфних службовців. Так, кандидати на посади чиновників подавали прохання, оплачене марками на суму 2 руб. 60 коп., метрику про народження і хрещення, завірене духовною консисторією. Також надавали документи про походження: дворяни – свідоцтво дворянського депутатського зібрання, почесні громадяни і діти чиновників – формуляри про службу їх батьків, представники податного стану – свідоцтва волосних правлінь або міських староств.

Обов'язково надавалася характеристика, довідка від поліції про відсутність судимості і неналежність до масонів. До прохання додавалися відзиви про майновий стан, медична довідка, свідоцтво про освіту. Чоловіки надавали свідоцтво про приписку до призовного відділку або про відбуття військової повинності. Освітній ценз чоловікам наприкінці ХІХ ст. визначався атестатом повітового училища, а з початком нового століття ценз підвищили до чотирьох класів гімназії, двокласних міських училищ або їм рівних. Вікові межі становили від 16 до 35 років [6, арк. 74–75].

Варто зазначити, що вимоги для жінок дещо відрізнялися. Залежно від ситуації ГУПіТ коригувало наповнення чиновницького корпусу жінками шляхом спрощення або ускладнення вимог. Однак, незважаючи на зазначене, жінки відчували дискримінацію. Освітній ценз, згідно з інструкціями, щодо служби жінок у поштово-телеграфному відомстві становив вищу або закінчену середню освіту жіночих інститутів, гімназій, єпархіальних училищ та інших їм рівних І-го розряду навчальних закладів з обов'язковим знанням двох іноземних мов. З освітою чотирьох класів жіночих гімназій вони мали доступ лише на посади чиновника найнижчого VI розряду без зарахування на державну службу [7, с. 333–346]. Поштово-телеграфний статут, з одного боку, дещо спростив жінкам вимоги до освіти, визначивши мінімальний рівень середньою освітою (чотири класи жіночих гімназій та їм рівних). Утім такий рівень освіти подовжував час прийняття на державну службу та обмежував кар'єрне зростання посадою чиновника IV-го розряду [5, с. 11].

На службу приймалися дівчата, бездітні вдови та заміжні. Останні повинні були бути лише дружинами чиновників тієї установи, у якій жінка хотіла працювати, щоб у разі хвороби чоловік зміг її підмінити [7, с. 333–

336.] Під розпис неодружених жінок попереджували, що у разі одруження вони будуть змушені залишити службу [8, арк. 28]. Згідно з інструкцією 1904 р. вікові критерії становили від 18 до 35 років, а за пізнішими редакціями інструкцій верхня межа обмежувалася 30 роками. Крім того, для жінок існували перешкоди у кар'єрному зростанні. Так, наприкінці XIX ст., не дивлячись на рівень освіти жінок, забороняли їх призначати вище IV-го розряду [9, с. 261–263]. Погляди про нижчі розумові здібності жінок не давали можливості до початку XX ст. навіть припустити думку про заняття ними керівних посад [10, с. 125–137].

Встановлювалися вимоги і кандидатам на посади поштарів. Вікові межі визначалися 18–35 роками, вагому характеристику становили змужнілість, міцна статура, відсутність фізичних вад, причому перевагу надавали військовим запасу [6, арк. 74–75].

Важливими неофіційними критеріями були особисті якості. Чиновницькому прошарку висувалося таке: працьовитість, відданість, дисциплінованість, компетентність, політична благонадійність, покірність. У розряд другорядних включали ініціативність, самостійність у прийнятті рішень. Керівний персонал повинен був використовувати наявні організаторські, управлінські здібності. Для нижчих службовців основними критеріями були: хоробрість, вміння володіти зброєю, самопожертва, дисциплінованість, покірність та політична благонадійність [11, арк. 20, 40].

Значною мірою вплинули на засади кадрової політики революційні події 1905–1907 рр. Завдяки участі зв'язківців у страйковому русі уряд наочно відчув на собі негативну дію інформаційної блокади. З огляду на це, було терміново переглянуто деякі положення прийому осіб у поштово-телеграфне відомство. У бурхливі революційні роки перед ГУПіТ стояла проблема якісного і кількісного поповнення особового персоналу установ зв'язку. Це було викликано тимчасовим звільненням учасників поштово-телеграфного страйку.

Тому, з метою недопущення у майбутньому подібної ситуації, керівництво округу посилило контроль за політичною благонадійністю кандидатів. Під перевірку потрапили і найближчі родичі майбутніх службовців. Особливо ретельно перевіряли зв'язківців, які подавали документи у контори, розміщені поблизу резиденцій імператорської особи. Як альтернативу запропонували активніше допускати жінок на посади чиновників V і VI розрядів, вважаючи, що вони менш піддатливі згубному впливу агітації щодо страйків [12, арк. 87].

Дефіцит кадрів нижчих службовців змусив керівництво установ ігнорувати відповідні положення і приймати на роботу осіб без відповідних документів з розрахунком, що поліція надасть їх пізніше. Звісно, така безвідповідальність не давала змоги уникнути прорахунків [13, арк. 21, 48].

Погіршення криміногенної ситуації у Російській імперії у період революційних потрясінь 1905–1907 рр. теж змусило переглянути певні аспекти кадрової політики тому, що об'єктом нападу злочинців стала «грошова» пошта, а супровід (ямщик і, в кращому разі, два листоноші) під час нападів у більшості випадків не вирізнявся ні хоробрістю, ні вмінням користуватися зброєю [6, арк. 126]. Зрозуміло, що поштово-телеграфне відомство терміново потребувало значної кількості осіб, які б у таких ситуаціях діяли адекватно. З актуальною пропозицією до ГУПіТ звернулося Військове відомство. Останнє пропонувало влаштувати демобілізованих солдат російсько-японської війни на вакантні посади поштарів. Тому, з квітня 1906 р. перевагу під час прийому на посаду листоноші надавали особам, які відбули військову службу, а згодом це стало обов'язковою вимогою. Одночасно підвищили нижню вікову межу до 21 року [14, арк. 38]. Зазначимо, що із стабілізацією криміногенної ситуації ці вимоги прийняли рекомендаційний характер [15, арк. 56].

Висновки. Отже, правове регулювання кадрової політики поштово-телеграфного відомства мало ґрунтовну нормативно-правову базу. Згідно з нею вимоги до кандидатів на посади зв'язківців орієнтувалися на поповнення відомства дисциплінованими й відповідальними особами, що йшло в руслі царської політики – формування соціального престижу державної служби. У роки надзвичайних ситуацій, установлені урядом положення прийому поштово-телеграфних службовців коригувалися з метою забезпечення задовільного функціонування інформаційних магістралей.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. / П. А. Зайончковский. – М. : Мысль, 1978. – 288 с.
2. Бармак М. В. Державна служба в Російській імперії: правові основи формування та функціонування корпусу цивільних службовців (XVIII – перша половина XIX ст.) / М. В. Бармак. – Т. : Вид-во Астон, 2006. – 288 с.
3. Сборник постановлений и распоряжений по почтово-телеграфному ведомству. Внутренняя служба в почтовых учреждениях. [В четырех частях] / Составил А. Аскарханов. – Самара, 1910. – 144 с.
4. Устав почтовый // Свод Законов Российской империи. Т. XII. Ч. 1. – СПб. : 1857. – С. 1–94.
5. Устав почтово-телеграфный (Из Свода Законов, т. XII, часть 1). Издание журнала «Почтово-телеграфное Эхо». – СПб. : Художественно-Графическое Ателье и печатня, 1914. – 63 с.
6. Державний архів Херсонської області (далі ДАХО). – Ф. 82. – Оп. 1.

– Спр. 40. Циркуляры начальника Одесского почтово-телеграфного округа 1905–1906 рр., 346 арк.

7. Утвержденное г. министром внутренних дел изменение редакции инструкции 9 января 1909 года о службе женщин по почтово-телеграфному ведомству // Почтово-телеграфный журнал (отдел официальный). – 1910. – №24. – С. 333–336.

8. ДАХО. – Ф. 237. – Оп. 1. – Спр. 14а. Дело Горностаевского почтового отделения с циркулярами, 1911–1912 рр., 77 арк.

9. Циркуляр начальника ГУПиТ о штатах почтово-телеграфных служащих // Сборник распоряжений по Главному управлению почт и телеграфов. – 1887. – № 23. – С. 261–263.

10. Соколов Н. И. О допущении женщин на службу по почтово-телеграфному ведомству / Н. И. Соколов. – Почтово-телеграфный журнал (отдел неофициальный). – 1896. – январь. – С. 125–127.

11. Державний архів Миколаївської області. – Ф. 87. – Оп. 1. – Спр. 154. Дело с секретной перепиской, 1914–1915 рр., 283 арк.

12. ДАХО. – Ф. 82. – Оп. 1. – Спр. 43. Выписка из журнала Соединенных Департаментов, 1905–1916 рр., 208 арк.

13. Державний архів Одеської області. – Ф. 307. – Оп. 7. – Спр. 27. Переписка с дворцовой полицией, жандармскими полицейскими управлениями и др. о шифрах для секретных писем о пересылке ценных пакетов и др., 1909 р., 466 арк.

14. ДАХО. – Ф. 82. – Оп. 1. – Спр. 39. Циркуляры начальника Одесского почтово-телеграфного округа о правилах пересылки почтовой корреспонденции, 1904 р., 139 арк.

15. ДАХО. – Ф. 237. – Оп. 1. – Спр. 30. Циркуляры начальника Одесского почтово-телеграфного округа об открытии телеграфов, 1913 р., 157 арк.