



Наталія Самандас,

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри суспільних наук
Національної академії керівних кадрів
культури і мистецтв

УДК 35.071.3(470)

***Правові основи підготовки кадрів
для державної служби у Російській імперії
за часів правління Петра I***

Історія Російської імперії завжди була нерозривно пов'язана з державним апаратом, що здійснював управлінські функції. Спершу він виник як продукт своєрідного поділу праці панівного класу. Впродовж усього періоду його розвитку це пов'язувалося зі створенням централізованої державної машини та її органів: постійною армією, поліцією, чиновництвом, духовенством і судовими станами, що формувалися за принципом систематичного та ієрархічного розподілу праці.

Метою наукової статті є аналіз правових основ підготовки кадрів для державної служби за часів правління Петра I.

Для реалізації поставленої мети було сформовано такі завдання:

- здійснити аналіз нормативних актів, що регламентували підготовку кадрів для державної служби за часів правління Петра I;

- вирізнити і розкрити складові елементи системи загальної освіти кадрів для державної служби за часів правління Петра I;

- дати характеристику основним напрямкам реформування системи підготовки кадрів для державної служби в Російській імперії за часів правління Петра I.

У процесі дослідження системи підготовки кадрів для державної служби за часів правління Петра I було вивчено наукові праці таких вітчизняних і закордонних учених, як Є. Гіда, Н. Єрошкін, І. Ісаєв, В. Ключевський, О. Козинець, М. Любар, П. Мілюков, Р. Пайпс, Л. Писарькова, Ю. Старілов, С. Троїцький, І. Худушина та ін.

Найбільш динамічним в історії нового часу Російської імперії був період правління Петра I (1689–1725 рр.). За доволі короткий проміжок часу у державі відбулися перетворення,

що докорінно змінили вигляд країни та дозволили їй стати в один ряд з найсильнішими державами світу.

Підґрунтям реформ стало виокремлення особливої ролі абсолютного монарха. Його правовий статус було визначено ще до проголошення імперії у ст. 20 «Військових артикулів» (1715 р.), у Морському статуті (1720 р.), Духовному регламенті (1720 р.). Безмежність влади монарха, її божественний характер було обґрунтовано церковним і громадським діячем Феофаном Прокоповичем і видано у формі офіційного акта – «Правда волі монаршої» [1, с. 124].

Воля монарха визнавалася єдиним юридичним джерелом закону. Законодавчі акти видавалися або самим монархом, або від його імені Сенатом. Метою діяльності монарха було «загальне благо». Згідно з теорією «загального блага», цар був слугою держави та був зобов'язаний вживати заходів, щоби піддані жили «без суму», регламентувати все їхнє життя – від побуту до державної служби. Цар був очільником усієї виконавчої гілки влади, главою всіх державних установ. Він призначав осіб на всі основні посади, надавав чини тощо. Крім того, він був верховним суддею. Законодавча функція також асоціювалася з волею монарха. У його компетенції було вирішення будь-яких справ, що не регулювалися законодавством і судовою практикою [2, с. 195].

Ідеал раціональної та справедливої держави Петра I було реалізовано у формі військово-поліційної за зразком західноєвропейських абсолютистських монархій. За відсутності в Росії будь-яких інститутів соціального контролю, а також в умовах політичної аморфності та індиферентності суспільства, держава отримала необмежені повноваження у проведенні реформ, однак відчувала потребу у грамотних і здібних керівниках і виконавцях [3, с. 21].

Одним із найважливіших напрямів реформ Петра I першої чверті

XVIII ст. було створення правових основ державної служби. Для реорганізації системи влади та управління цар використав досвід державного устрою Данії, Франції та Швеції, а також теоретичні розробки західних філософів та юристів. Водночас, залишаючись передусім прагматиком, Петро I вважав за краще запозичувати з західноєвропейського досвіду те, що, на його думку, відповідало російській дійсності.

Реформи вищих органів влади та управління, що відбулися в першій чверті XVIII ст., у науковій літературі прийнято переділяти на три етапи:

- перший (1699–1710 рр.) – часткове перетворення в системі вищих державних органів, у структурі місцевого самоврядування, військова реформа;
- другий (1710–1719 рр.) – ліквідація колишніх центральних органів влади та управління, створення нової столиці, Сенату, проведення першої обласної реформи;
- третій (1719–1725 рр.) – утворення нових органів галузевого управління – колегій, проведення другої обласної реформи, реформи церковного управління, фінансово-податкової реформи, створення правової основи для всіх установ і нового порядку проходження служби [2, с. 136–137].

За часів Петра I державна служба стає об'єктом спеціальної галузі державного управління. Створюються правові основи діяльності чиновників як нової соціальної категорії. За неповними підрахунками, в період правління Петра I було видано 3314 указів, регламентів і статутів, значну частину яких було присвячено регламентації правового становища станів і регулювання їхніх соціальних дій [4, с. 73].

Центральне місце серед законів Петра I, що регламентували проходження державної служби, посідав «Табель про ранги» (1722 р.). Це був нормативний акт, що акумулював

результати реформування державного апарату і законодавчо закріпив новий порядок проходження державної служби.

Вперше в історії Росії в Табелі про ранги державна служба переділялася на військову та цивільну, а цивільна ще й на статську та придворну. Цивільна служба для дворян визнавалася такою ж обов'язковою, як і військова. Згідно з цим документом було введено єдину систему чинів, їхню номенклатуру та ієрархію в кожному виді державної служби. Всі чини переділялися на класи або ранги. Всі посади було розподілено на чотирнадцять класів. Проходження служби починалося з чотирнадцятого класу, і поступово особа могла «дорости» до першого. Пріоритет віддавався військовим чинам, потім ішли статські та придворні. Служба для дворянина була обов'язком і тривала до кінця його життя.

Своєрідну групу позатабельних державних службовців становили чиновники, які не входили до сітки 14 класів. Вводився інститут «канцелярських служителів», який визначався як початкова сходинка службової діяльності.

На думку Н. Ф. Демидової, це свідчило про те, що нижча ланка цивільної адміністрації отримала привілейоване становище відносно податних станів і виводилася за межі класу дворянства [5, с. 238].

Фактично було створено два самостійні види служби: чиновна для дворян і канцелярська для дітей приказних і різночинців [6, с. 30].

Прийняття на державну службу визначалося правилами, що враховували станове походження та рівень знань претендента на посаду.

Табель про ранги встановлював основні принципи державної служби та вимоги до підготовки кадрів державного апарату, визначав порядок отримання наступного чину цивільної служби після закінчення строку

її проходження в попередньому чині, з урахуванням освіти.

Пункти 13 і 14 Табеля розвивали положення глави XXXVI Генерального регламенту від 28 лютого 1720 р. «О молодых людях для обучения при канцелярии», яка містила вимоги щодо підготовки осіб із дворянства і визначала, що «кроме сего пути никто в вышний градус и до министерского чина произведен быть не может» [7].

Табель про ранги встановлював, що мали право отримати чин і стати членом колегії юнкерів лише особи, які отримали свідоцтво від колегії, були представлені у Сенаті й отримали патенти. Особи, які не мали освіти, зараховувалися юнкерами до титулярної колегії та чину не отримували [8].

На відміну від Генерального регламенту, у Табелі про ранги чітко було прописано вимогу про обов'язкове навчання дворян, які мали працювати в апараті державного управління. Молоді дворяни, які отримали чин колегії юнкерів, мали вивчати діловодство, економіку і право. З метою вдосконалення знань вони могли направлятися для навчання за кордон. Саме колегії-юнкери, які належним чином вивчили діловодство в державних установах, повинні були стати основою чиновництва, отримавши посади секретарів різного рівня.

Табель про ранги змінив стару концепцію міщанства та визначив, що титул і звання перетворювалися з підстави для отримання посади в підставу просування по службі [2, с. 26].

Крім того, у цьому документі закріплювалася можливість увійти до дворянського стану через отримання певного чину на державній цивільній службі, а також порядок набуття спадкового дворянства.

Отже, викладена в цьому важливому нормативному акті нова система чинів і посад юридично оформила статус правлячого класу. Вимоги щодо організації підготовки дворян

до державної служби у цивільних закладах містили нову для того часу ідею про обов'язковість їх навчання для заміщення посад у державному управлінні.

В результаті реформування державного апарату було створено систему органів управління, що характеризується однотипною організаційною будовою, більш суворим підпорядкуванням. Основними принципами діяльності нового державного апарату стали централізм і контроль за виконанням указів і розпоряджень вищих центральних органів.

Реорганізація апарату управління абсолютної монархії, що проводилася урядом Петра I, викликала необхідність збільшення чисельності чиновництва і особливо його нижчої ланки – канцеляристів, які забезпечували безперебійне функціонування державної машини. Дефіцит кадрів і необхідність задоволення потреб уряду в компетентних чиновниках зумовлювали цілеспрямовану державну політику та проведення конкретних заходів у сфері освіти та професійної підготовки цієї категорії осіб.

Під впливом новаторських ідей Петра I і під його безпосереднім керівництвом від початку XVIII ст. в Російській імперії схоластичну спрямованість духовних училищ заступив інший напрямок – практичний [9, с. 12].

Вимоги Петра I до рівня освіти державних службовців носили жорсткий і утилітарний характер. Передусім його цікавив практичний аспект. Навчання, на думку царя, було потрібне для того, щоб негайно застосувати отримані знання на практиці. Він був глибоко переконаний у тому, що «учение доброе и основательное есть всякой пользы отечества аки корень, семя и основание» [10, с. 4].

Від дворян він вимагав знання грамоти і арифметики, що було корисним для служби, до якої вони мали готуватися змолоду. Поняття «державна служба» і «освіта» для Петра I

були неподільними. Не випадково на одній з особистих печаток Петра Великого був викарбуваний девіз: «аз бо есмь в чину учимых и учащих мя требую» [11, с. 230].

З 1714 р. по 1717 р. було видано кілька указів про навчання дітей дворян і піддiach грамоті та арифметиці в Росії і за кордоном. Їхньою основною ідеєю виступала вимога про обов'язкову підготовку до державної служби [12].

В іншому документі зазначалося: «Буде по свидетельству явятся таковые, которые ни в науку, ни в службу не годились и впредь не годятся, отнюдь жениться и замуж идтить не допускать и венечных памятей не давать и деревень наследственных никаких за ними не справливать» [13].

З цього приводу В. О. Ключевський зазначав, що для стимулювання всіх станів на служіння державі було приведено в дію різноманітні стимули – шкільна палиця, шибениця, прихильність до сусідки – нареченої, честолюбство, патріотизм, станова гідність тощо [14, с. 23–24].

За часів Петра I дворяни навчалися мореплавству, філософії, математиці, докторському мистецтву у Венеції, Лондоні, Парижі та інших містах. Утім, більшість із них найчастіше не була готовою до навчання. Тому Петро I став приділяти велику увагу вітчизняній освіті й указом від 14 січня 1701 р. заснував у Москві школу математичних і навігаційних наук.

Це була морська школа, що стала першою російською світською школою, яка забезпечувала практичні потреби держави: навчання офіцерів армії та флоту та вирішення загальноосвітніх завдань. До школи зараховувалися діти не тільки дворян, а й дяків, піддiach, посадських людей, солдатів. Її випускники ставали адміністраторами та дипломатами, вчителями та будівельниками, геодезистами та інженерами [15, с. 41–42].

Після цього було відкрито: інженерно-артилерійську школу (1701 р.);

інженерну школу в Москві (1712 р.); інженерну та артилерійську школи у Петербурзі (1719 р.).

Для задоволення потреб розвитку міського населення, комплектування армії та флоту грамотними офіцерами і солдатами створювали державні гарнізонні школи (1698 р.), початкові школи (1714 р.), адміралтейські школи (1719 р.).

Указом Петра I від 28 лютого 1714 р. початкові школи відкривались у всіх губерніях при архієрейських будинках і великих монастирях. Цим указом вводилося обов'язкове навчання «дітей дворянських і приказних чинів, дяків і піддячих віком від 10 до 15 років» [12].

У 1715 р. школу математичних і навігаційних наук було переведено до Петербурга та перейменовано у морську академію. Саме вона та перейменована 1701 р. грамотою Петра I в академію Києво-Могилянська колегія стали вихідним пунктом започаткування мережі початкових шкіл у провінції. До 1722 р. в різних містах Російської імперії було відкрито понад 40 «арифметичних» шкіл, у яких навчали арифметиці та геометрії. Початкова світська школа давала базові математичні знання, початкова духовна – навчала словесності. Ці провінційні школи стали підготовчою сходинкою для навчальних закладів столиці.

На думку П. М. Мілюкова, створення першої в Росії мережі духовних і світських шкіл, власне, було тим величезним кроком уперед, що свідчить про запровадження ідей Просвітництва у царській Росії [16, с. 247].

Такий стан речей зумовив розширення кола осіб, які були знайомі з законодавством. Дотримання державними службовцями законності у виконанні службових обов'язків вважалося одним із основних принципів їхньої професійної діяльності. Так, в указі Петра I від 17 грудня 1722 р. наголошувалося на прямій залежності ре-

зультатів управління від суворого дотримання законів усіма громадянами, насамперед чиновниками державного апарату. Останні зобов'язувалися знати закони і вести доручені справи у суворій відповідності з основними завданнями держави. Виконання службовцями законодавчих актів верховної влади, вищих і центральних органів державного управління, а також інших нормативно-правових актів, що видавалися посадовими особами в адміністративних установах, вважалося найважливішим обов'язком чиновників. Посилання на незнання законодавства актів не вважалося виправданням за незадовільних результатів управлінської діяльності або службових помилок [17, с. 75].

Отже, можемо констатувати, що уряд Петра I проводив заходи, спрямовані на формування корпусу правознавців, упорядкування законодавства, розвиток теоретичної юриспруденції, створення розгалуженої системи навчальних закладів.

Щоправда, заходи з підвищення освітнього рівня чиновників, що проводилися урядом, рідко досягали мети. Непопулярність серед дворянства державної служби, що уявлялася багатьом його представникам тяжкою та обтяжливою, призводила до відкритого ігнорування прийнятих нормативних актів. Так, Сенатський указ від 5 лютого 1724 р. констатував, що попри вимоги Генерального Регламенту і Табеля про ранги щодо підготовки фахівців у колегіях, у деяких із них на навчання з дворянства не вступила жодна людина. Саме тому указ передбачав жорсткі заходи: «выбрать из дворянских детей, из обретающихся в науках в академиях, сто человек, и разослать в коллегии, в каждую по пропорции, и чтоб оные во обучении приказных порядков поступали...» [18].

Проте всі згадані вище заходи не повною мірою забезпечували потреби державного апарату в освічених

кадрах. Серед дворян, а про представників інших станів годі й казати, було багато неписьменних, яких можливо було призначити тільки на дрібні адміністративно-поліційні посади [19, с. 270].

В останні п'ять років правління Петра I головним принципом формування структур державної влади та їхньої діяльності став принцип корисності та придатності. І хоча законодавство часів Петра I прагнуло сформувати чиновництво з дворян і закрити доступ у вищі верстви бюрократії вихідцям з непривілейованих станів, окремі укази царя все ж допускали винятки із загальних правил.

Наприклад, в указі від 31 січня 1724 р. «О непроизводстве в секретари тех, которые не дворяне» [20] дозволялося обіймати цю важливу у структурі державного управління посаду і піддiachим, «кто знатное дело покажет», нагороджуючи їх при цьому дворянським титулом. Прийняття цього указу свідчить про розуміння законодавцем необхідності наділення правами вищого стану найбільш освічених і гідних осіб.

Отже, реформи Петра I стали реальним кроком до модернізації державного апарату Російської імперії. Нова система установ, створених у державі в першій чверті XVIII ст. за відомої наступності, зумовила радикальний відхід від попередньої практики управління. Основними рисами системи управління Петра I стали централізація і диференціація функцій адміністративного апарату.

Законодавство Петра I заклало правові основи державної служби та формування кадрового складу чиновників державних органів. Нормативно-правові акти першої чверті XVIII ст. визначали принципи відбору, підготовки та призначення державних службовців, установлювали вимоги до їхніх ділових якостей та освітнього рівня. Освітню політику уряду Петра I передусім було спрямовано на підготовку спеціалістів у конкретних сферах життєдіяльності суспільства. Створені в той період освітні заклади, установи перебували під заступництвом держави та обслуговували її цілі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Худушина И. Ф. Царь. Бог. Россия : Самосознание рус. дворянства (конец XVIII – первая треть XIX в.) / И. Ф. Худушина – М. : ИФРАН, 1995. – 231 с.
2. История государства и права России / И. А. Исаев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2004. – 797 с.
3. Вехи российской истории / [В. В. Привалов, М. Н. Барышников, Т. Г. Фруменкова и др.; Под ред. В. В. Привалова]. – СПб. : ТОО ТК «Петрополис», 1994. – 222 с.
4. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н. П. Ерошкин. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Высшая школа, 1983. – 352 с.
5. Демидова Н. Ф. Бюрократизация государственного абсолютизма в XVII–XVIII вв. / Н. Ф. Демидова // Абсолютизм в России: Сб. ст. – М. : Наука, 1964. – С. 236–240.
6. Писарькова Л. Ф. От Петра I до Николая I: политика правительства в области формирования бюрократии / Л. Ф. Писарькова // Отечественная история. – 1996. – № 4. – С. 29–44.

7. *Полное собрание законов Российской империи* : [Собрание 1-е. С 1649 по 12 дек. 1825 г.]. – Санкт-Петербург : тип. 2 Отд-ния Собств. е. и. в. канцелярии, 1830–1851. – Т. V. – № 3534.

8. *Полное собрание законов Российской империи* : [Собрание 1-е. С 1649 по 12 дек. 1825 г.]. – Санкт-Петербург : тип. 2 Отд-ния Собств. е. и. в. канцелярии, 1830–1851. – Т. VI. – № 3890.

9. *Историко-статистический очерк общего и специального образования в России* : [Сост. по поруч. Комис. по устройству Всерос. пром-худож. выставок в Москве, 1882] / Под ред. А. Г. Небольсина. – Санкт-Петербург : тип. В. Киршбаума, 1883. – 259 с.

10. *Лалаев М. С. Исторический очерк военно-учебных заведений, подведомственных Главному их управлению* : От основания в России воен. школ до исхода первого двадцатипятилетия благополучного царствования государя имп. Александра Николаевича. 1700–1880 / Сост. ген.-майор Лалаев. – Санкт-Петербург : тип. М. Стасюлевича, 1880–1892. – Ч. 1. [1700–1825 гг.]. – 1880. – 144 с.

11. *Платонов С. Ф. Сокращенный курс русской истории для средней школы* : Упрощ. и сокр. руководство для 4, 5 и 6 кл. муж. гимназий и для других учеб. заведений / Проф. С. Ф. Платонов. – СПб. : тип. М. А. Александрова, 1914. – 436 с.

12. *Полное собрание законов Российской империи* : [Собрание 1-е. С 1649 по 12 дек. 1825 г.]. – Санкт-Петербург : тип. 2 Отд-ния Собств. е. и. в. канцелярии, 1830–1851. – Т. V. – № 2762; № 2778; № 2779; № 2979; № 3058.

13. *Полное собрание законов Российской империи* : [Собрание 1-е. С 1649 по 12 дек. 1825 г.]. – Санкт-Петербург : тип. 2 Отд-ния Собств. е. и. в. канцелярии, 1830–1851. – Т. VI. – № 394.

14. *Ключевский В. О. Неопубликованные произведения* / В. О. Ключевский. – М. : Наука, 1983. – 416 с.

15. *Высшее образование в России* : Очерк истории до 1917 г. / А. Я. Савельев, А. И. Момот и др.; Под ред. В. Г. Кинелева. – М. : НИИВО, 1995. – 342 с.

16. *Милюков П. Н. Очерки по истории русской культуры* : В 2 т. / П. Н. Милюков ; Сост., авт. вступ. ст. и коммент. Н. И. Канищева. – М. : РОССПЭН, 2010. – Т. 2, Ч. 2. – 599 с.

17. *Старилов Ю. Н. Службное право* : [учеб.] / Ю. Н. Старилов. – М. : Бек, 1996. – 683 с.

18. *Полное собрание законов Российской империи* : [Собрание 1-е. С 1649 по 12 дек. 1825 г.]. – Санкт-Петербург : тип. 2 Отд-ния Собств. е. и. в. канцелярии, 1830–1851. – Т. VII. – № 4457.

19. *Троицкий С. М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII веке (формирование бюрократии)* / С. М. Троицкий. – М. : Наука, 1974. – 393 с.

20. *Полное собрание законов Российской империи* : [Собрание 1-е. С 1649 по 12 дек. 1825 г.]. – Санкт-Петербург : тип. 2 Отд-ния Собств. е. и. в. канцелярии, 1830–1851. – Т. V. – № 4449.

Самандас Н. В. Правові основи підготовки кадрів для державної служби у Російській імперії за часів правління Петра I

Проаналізовано нормативні акти, що регламентували підготовку кадрів для державної служби за часів правління Петра I. Розкрито складові елементи системи загальної освіти кадрів для державної служби за часів правління Петра I. Дано характеристику основним напрямкам реформування системи підготовки кадрів для державної служби за часів правління Петра I.

Ключові слова: правові основи, нормативні акти, кадри для державної служби, система освіти, професійна підготовка.

Самандас Н. В. Правовые основы подготовки кадров для государственной службы в Российской империи во время правления Петра I

Проанализированы нормативные акты, регламентирующие подготовку кадров для государственной службы в Российской империи во времена правления Петра I. Раскрыты составные элементы системы общего образования кадров для государственной службы в Российской империи во времена правления Петра I. Дана характеристика основным направлениям реформирования системы подготовки кадров для государственной службы во времена правления Петра I.

Ключевые слова: правовые основы, нормативные акты, кадры для государственной службы, система образования, профессиональная подготовка.

Samandas N. Legal foundations of state administration staff preparation in the Russian Empire during the reign of Peter the Great

The regulations governing the training of a public service in the Russian Empire during the reign of Peter the Great were analyzed. Components of the system of general education of personnel for public service in the Russian Empire during the reign of Peter the Great were disclosed. The main directions of reforming the system of training for the public service in the Russian Empire during the reign of Peter the Great were characterized.

Key words: legal framework, regulations, personnel in the public service, education system, management training.