

ИСТОРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ПРОБЛЕМЫ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ С XV ВЕКА ДО НАЧАЛА XIX ВЕКА

© 2013 С.А. Петрова, О.Г. Савченко*

Ключевые слова: история, профессиональная подготовка, чиновники, государственная служба в России.

Статья посвящена истории развития профессиональной подготовки чиновников к государственной службе в России с XV в. до начала XIX в.

Профессиональной подготовке кадров чиновников для государственной службы, государственного управления в России на разных этапах ее развития уделялось определенное внимание, хотя и далеко не всегда в должной мере¹.

Данная проблема появляется в XV-XVI вв., когда в процессе централизации русского государства происходит развитие законодательства и становление государственных органов управления, что, естественно, привело к повышению и упрочнению роли чиновника в государстве. Следовательно, для грамотного ведения государственных дел чиновнику было просто необходимо обладать элементарной подготовкой².

Интересно отметить, что Иваном IV (Грозным) был издан указ, которым он обязал священников обучать закону божьему и гражданскому.

В XVII в. к правителям России пришло понимание, что государственное управление - это профессиональный труд, требующий особых знаний и квалификации³.

Первый проект создания в России высшего учебного заведения для подготовки государственных управленцев был подготовлен в последние дни царствования российского царя Федора Алексеевича (1661-1682). Данный проект предусматривал создание "Храмов чином академии", в которых "семена мудрости, т.е. науки гражданские и духовные постановить". Лица, окончившие в них курс свободных наук, могут быть затем "милостиво пожалованы в приличные чины их разуму" и получить за мудрость свою осо-

бенное царское милосердие. Людей же, не учившихся "свободным наукам", важно было не допускать к государственным чинам. Характерно, что в академию предполагалось принимать людей всех сословий и чинов. Однако проект не был реализован, и до XVII в. подготовке чиновников на государственном уровне не уделялось должного внимания. Потребовались многие десятилетия, чтобы светское образование отделилось от религиозно-нравственного просвещения и определилось как самостоятельная ветвь, изучающая в качестве объекта государственное управление⁴.

В XVII в. состав чиновников многочисленных приказов был разнообразным - от образованных и опытных, знающих свое дело, до малограмотных и просто невежественных.

Русский чиновник в то время оттачивал свое мастерство ведения государственных дел на практике, тем самым создавая себе прочное положение знающего свое дело "законоискусника". Постепенно это привело к тому, что только чиновники знали, могли и умели вести государственные дела, что, естественно, вызвало значительное злоупотребление ими своими полномочиями, взяточничество, поборы и, как следствие, становление русской бюрократии. В своей работе А. Станиславский пишет, что знания давали чиновникам многочисленные преимущества и выгоды, так как они могли оказать существенное влияние на ход решения как административных, так и судебных дел, а иногда даже и на развитие законодательства. Чиновники - государственные служащие, указывает автор,

* Петрова Светлана Анатольевна, кандидат педагогических наук, доцент НОУ ВПО "Международный институт рынка", г. Самара; Савченко Олег Григорьевич, кандидат педагогических наук, ст. преподаватель Самарского государственного экономического университета. E-mail: vestnik_sgeu@mail.ru.

пользовались уважением, почетом и вниманием со стороны других лиц, которые были вынуждены часто прибегать к их знаниям, советам, помощи, но вместе с тем все чиновничьи злоупотребления привели к появлению в обществе и нелестных, а иногда даже и нелицеприятных мнений о них. Так, например, название низшего административного чина в Российском государстве - подъячий - имело значение почти бранного слова⁵.

В XVIII в. проблема подготовки чиновников к государственной службе получила свое новое развитие. Преобразование Петром I государственного устройства, внесение значительных изменений в российское законодательство привели к возникновению в государстве потребности в специально подготовленных, образованных чиновниках, способных по-новому вести в государственных учреждениях необходимую работу. Попытка Петра I бороться с беззаконностью и коррупцией чиновников путем применения к ним карательных мер (лишение чинов, штрафы) не увенчалась успехом. Идея о привлечении иностранцев, которые даже не знали русского языка и не разбирались в сложном российском законодательстве, к государственной службе в России также потерпела крах. Необходимо отметить, что именно при Петре I прежнее чиновничество постепенно перерождается в бюрократическое и начинает отстаивать, обеспечивать свои личные интересы, а также приобретает способность поставить в зависимость от своих действий и потребностей даже верховную власть страны.

В XVIII в. проблема подготовки образованных чиновников, которые могли вести государственные дела на достаточно высоком уровне, вновь обострилась. В правительственных кругах появляется понимание необходимости создания системы обучения, направленной непосредственно на подготовку чиновников к государственной службе, в основу которой должны быть положены личный интерес и стремление чиновников к получению образования как залог дальнейшего продвижения по карьерной лестнице, а также понимание персональной ответственности за ведение государственных дел. Так, при Петре I (1672-1725) и по его инициативе была не только осознана необходимость обучения руководящих деятелей и специалистов посред-

ством чтения ими имеющихся трудов или выучки их у знающих и опытных управленцев, но и поставлена соответствующая государственная задача, а ее решению был придан массовый характер.

Первоначально подготовка чиновников к государственной службе имела узкотехнический характер. Устроенная в 1721 г. школа подъячих обучала арифметике, формам книг, табели, стилю письма, делопроизводству и прочему.

Несколько шире определяла подготовку молодых дворян к службе Герольдмейстерская инструкция 1722 г. об учреждении "Краткой школы для изучения гражданских и экономических дел" при Герольдмейстерской конторе. Инструкция представляла эту школу как временную меру, "пока академии исправятся". В будущем предполагалось развитие высшего профессионального образования для подготовки к гражданской службе.

Согласно утвержденному Петром I Генеральному регламенту от 28 февраля 1720 г. доступ к самым высшим должностям открывался только тем, кто обучался в Коллегии юнкеров: "Кроме сего пути никто в высший градус и до министерского чина произведен быть не может".

Институт коллежских юнкеров оказался единственной привившейся на практике "кузницей" гражданских чиновников. Чтобы не было недостатка в подготовленных к занятию должности лицах, в каждой коллегии предписывалось иметь по 6-7 молодых людей из Коллегии юнкеров, получивших специальное научное и профессиональное образование в учрежденной при сенате школе. Для непосредственных потребностей новых административных учреждений (коллегий) была приспособлена сама служебная практика, учреждения государственной службы превратились в подобие профессиональной школы. Именно в Петровскую эпоху в России появился первый опыт целенаправленной профессиональной подготовки чиновников, хотя она и носила узкопрофессиональный характер⁶.

В 1730-е гг. в России по образцу западноевропейских "рыцарских академий" появился опыт подготовки из дворян гражданских чиновников в военных училищах. Так, в созданном в январе 1731 г. императрицей Ан-

ной Иоанновной в Петербурге Сухопутном шляхетском корпусе кадеты в течение 4 лет обучались воинским наукам и проходили политическое и гражданское обучение. Специализация предусматривалась на последнем году обучения, а выпускники кадетского корпуса, “кои более к статским делам по науке склонны явятся”, обучались юриспруденции и наукам, нужным в гражданской службе, и освобождались от воинских упражнений и караулов. По окончании обучения они могли быть зачислены на “аудиторские, секретарские, подсекретарские, нотариусские и прочие тому равные чины”.

В 1737 г. императрица с целью обучения и подготовки к государственной службе петербургских недорослей указала на необходимость их распределения между Сенатом, коллегиями, канцеляриями⁷.

В середине XVIII в. во время правления императрицы Елизаветы Петровны (1709-1761/62) немало было сделано для повышения престижа гражданской службы и дворянских семей и совершенствования системы обучения и профессиональной подготовки чиновников для государственной службы. В 1737 г. срок профессиональной подготовки был увеличен до 5 лет и устанавливалось жалование: “Год копиистское, два года подканцелярское, два года канцеляристское”. По завершении профессиональной подготовки предполагалось “достойных производить в секретари” - должность, соответствующую 14-му рангу и дающую право на чин.

В 1755 г. круг общего образования, установленный для коллежских юнкеров, был признан недостаточным, предлагалось обучать их коммерции, французскому и немецкому языкам, истории, географии и прочим наукам, для чего они должны были в обязательном порядке посещать 4 раза в неделю классы Академии наук. В качестве базового предусматривалось широкое юридическое образование.

Таким образом, подводя итоги рассмотрению российской истории развития обучения и профессиональной подготовки чиновников для государственной службы, профессор Н.И. Глазунова указывает: “К середине XVIII столетия в подготовке гражданских чиновников сложилось два направления. Обучение юнкеров в коллегиях, начавшись с чи-

сто ремесленной практики в порядках канцелярского делопроизводства, постепенно дополнялось теоретическим образованием и в 50-х годах приблизилось к тому, что можно назвать юридическим образованием. Иное наблюдается в кадетском корпусе. Здесь с самого начала подготовка к гражданской службе получает преимущественно теоретический характер и лишь на последнем году обучения принимает более практическое направление. Оба эти направления подготовки гражданских чиновников просуществовали параллельно до начала екатерининских преобразований”⁸.

При императрице Екатерине II (1729-1796) реформированию подверглись оба направления подготовки молодежи к государственной службе и была создана новая форма обучения.

В 1763 г. юнкерская школа при Сенате, как не достигающая своего назначения, была закрыта. При этом были учреждены классы юриспруденции в университете и кадетских корпусах, а для подготовки к низшим гражданским должностям (копиистов, писцов и других служителей) предписывалось иметь при Академии наук, Московском университете и при Казанской гимназии, соответственно, до 40, 80 и 60 малолетних разночинцев и детей приказного чина, которых обучать правописанию и хорошему слогу, отчасти арифметике, геометрии и географии, а особенно - положению Российского государства.

Одновременно пересматривались учебные планы “рыцарских академий”, ориентированных на соединение задач профессиональной подготовки дворян к государственной службе (военной и гражданской) с задачами широкого общего образования в духе эпохи Просвещения XVIII в. Среди изучаемых наук предпочтение отдавалось нравоведению, праву естественному, всенародному и государственному, “экономии государства”. В особую группу выделялись разнообразные “художества”: рисование, живопись, гравирование, скульптура, архитектура, музыка, танцы, фехтование. Энциклопедизм первых трех классов обучения затем сменялся набором “полезных”, т.е. специальных, наук.

В 1764 г. на одинаковом с гимназиями общеобразовательном фундаменте был создан совершенно новый тип профессиональ-

ной школы, готовящий дворян к государственной службе, - Гражданское училище. Учебный план предусматривал овладение в совершенстве латинским, немецким и французским языками и обширным кругом общеобразовательных предметов: математикой, логикой, философией, космологией, архитектурой, экспериментальной физикой, географией и историей, особенно России, и др. Курс собственно профессионального образования в гражданских училищах включал натуральное и гражданское право, систематическое познание российских законов, камералистики (совокупности административных и хозяйственных знаний по ведению государственного хозяйства), знание политики, коммерции и других наук⁹.

Большую роль в подготовке кадров для государственной службы сыграло открытие в 1755 г. Московского университета, в состав которого вошел и юридический факультет. Цель работы юридического факультета заключалась в том числе и в подготовке юридически образованных чиновников. Программа обучения студентов включала три предмета, которые были закреплены за одноименными кафедрами "Натуральных прав и узаконения древнейшей и новой истории", "Юриспруденции российской и внутренних государственных прав", "Политики".

В первые годы работы юридического факультета Московского университета для чтения лекций студентам приглашали иностранных преподавателей. Например, Ф.-Г. Дильтей первые десять лет был на юридическом факультете единственным профессором, который на французском языке читал студентам лекции по "натуральному" праву и "естественному" праву, впоследствии к работе были привлечены И. Пургольд, профессор юриспруденции Ф. Баузе, Х. Штельцер.

Постепенно к чтению лекций на юридическом факультете приступили и первые русские профессора С.Е. Десницкий, И.А. Третьяков, которые значительно улучшили и повысили качество лекций, разработали новые курсы правовых дисциплин. Особо необходимо отметить неоценимый вклад в работу юридического факультета профессора З.А. Горюшкина, который впервые ввел практическую направленность в обучение студентов, важную для будущих чиновников¹⁰.

Необходимо подчеркнуть, что обучение в различных учебных заведениях, профессионально готовящих к государственной службе, - сословная привилегия дворянства. Лишь в 1779 г. разрешено было допускать на канцелярские должности также людей некоторых других "состояний" (из купечества, помещичьих людей, учеников духовных семинарий, воспитанников академии художеств, Московского университета, свободных и неположенных в подушный оклад людей).

Итак, еще во второй половине XVIII столетия правительство начинает осознавать необходимость целенаправленной системной подготовки грамотных чиновников в области основ государственного управления и права. К сожалению, предпринятая попытка подготовки чиновников на практике путем распределения петербургских недорослей в Сенат и по коллегиям не смогла в полной мере обеспечить потребности государства в грамотных кадрах государственных служащих. Открытие юридического факультета в Московском университете и классов юриспруденции в Кадетских корпусах заложило основу развития и направления подготовки чиновников, но не смогло помочь решить проблему подготовки кадров государственных служащих¹¹.

В первой четверти XIX столетия в России продолжается процесс реформирования системы государственного управления, а в 1820-1850 гг. в действующее законодательство вносятся значительные изменения, следовательно, все эти преобразования серьезно обостряют и вновь актуализируют проблему специальной подготовки юридически грамотных кадров чиновников для государственной службы. Кардинальные изменения в системе государственного управления и введение в действие нового законодательства приводят к тому, что чиновники, не имеющие юридического образования или хотя бы начальной юридической подготовки, не могут грамотно вести государственные дела. Следовательно, вопрос подготовки кадров чиновников для законодательной деятельности и для государственной службы требует своего неотложного разрешения, а для этого необходимо создание эффективной системы подготовки кадров государственных служащих, нужны блестяще образованные преподаватели, а также юридические исследования¹².

На основании вышеизложенного необходимо подчеркнуть, что к началу XIX в. в России еще не сложилась четкая и целенаправленная система подготовки чиновников для государственной службы¹³. Государственные служащие, занимающие высшие посты государственной службы в Москве, Санкт-Петербурге и других крупных городах, получали достаточно хорошее образование, хотя часто и домашнее, а чиновники, занимавшие более низкие должности государственных служащих, особенно в губерниях и уездах, могли не иметь даже общего образования. Таким образом, низкий уровень подготовки к ведению государственной службы, бюрократизм, коррупция среди чиновничества явились причинами появления острых, неразрешимых проблем в государственном управлении в России.

¹ См.: *Архипова Т.Г., Румянцева М.Ф., Сенин А.С.* История государственной службы в России XVIII-XIX века: учеб. пособие / М., 2001; *Глазунова Н.И.* Из истории профессиональной подготовки к государственной службе // Вестн. гос. службы. 1993. № 11. С. 3-13; *Ее же.* Из истории профессиональной подготовки к государственной службе // Вестн. гос. службы. 1993. № 12. С. 19-28; *Ее же.* Из истории профессиональной подготовки к государственной службе // Вестн. гос. службы. 1994. № 1. С. 28-41; *Ее же.* Из истории профессиональной подготовки к государственной службе // Вестн. гос. службы. 1994. № 2. С. 3-18; *Лаптев А.П.* Влияние развития государственности на подготовку кадров для государственной службы // Вестн. гос. службы. 1994. № 1. С. 19-27; *Зиновьев А.П.* Номенклатурные кадры в СССР: источники формирования // Вестн. гос. службы. 1994. № 6. С. 64-66; *Жукова Л.А.* Из истории профессиональной подготовки земских служащих //

Вестн. гос. службы. 1994. № 6. С. 66-68; Десять лет на службе России. Памятное издание / под общ. ред. В.К. Егорова. М., 2004; *Мельников В.П., Нечипоренко В.Г.* Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность: учеб. пособие. М., 2004.

² *Лунин С.В.* Проблемы юридической ответственности по Стоглаву // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2011. № 10(84). С. 112.

³ *Глазунова Н.И.* Из истории профессиональной подготовки к государственной службе // Вестн. гос. службы. 1993. № 11. С. 3.

⁴ Там же. С. 4.

⁵ *Кодан С.В.* Образование юношества, "предназначенного к частям службы государственной". Государственно-правовая подготовка чиновников в России в 1800-1850-е гг. URL: // <http://ricolor.org/history/eng/edu/kodan/>.

⁶ *Глазунова Н.И.* Из истории профессиональной подготовки к государственной службе // Вестн. гос. службы. 1993. № 11. С. 7, 11-12.

⁷ *Кодан С.В.* Указ. соч.

⁸ *Глазунова Н.И.* Из истории профессиональной подготовки к государственной службе // Вестн. гос. службы. 1993. № 12. С. 19-22.

⁹ См.: *Глазунова Н.И.* Из истории профессиональной подготовки к государственной службе // Вестн. гос. службы. 1993. № 12. С. 23-24; *Томсинов В.А.* Развитие юриспруденции в России // Развитие русского права в России второй половины XVII-XVIII вв. М., 1999. С. 51-60.

¹⁰ *Кодан С.В.* Указ. соч.

¹¹ *Томсинов В.А.* Указ. соч.

¹² *Томсинов В.А.* Правовая культура // Очерки русской культуры XIX века. М., 2000. Т. 2. С. 102-166.

¹³ *Петрова С.А.* Модель системы повышения квалификации гражданских служащих // Вестн. Самар. гос. аэрокосм. ун-та им. С.П. Королева (национального исследовательского университета). 2006. № 1. С. 310.

Поступила в редакцию 04.10.2013 г.