

**Н.К. Нелидов**

**Юридические и политические основания  
государственной службы**

**Москва  
«Книга по Требованию»**

УДК 340  
ББК 67.0  
Н11

Н11 **Н.К. Нелидов**  
Юридические и политические основания государственной службы / Н.К. Нелидов – М.: Книга по Требованию, 2013. – 291 с.

**ISBN 978-5-518-06863-6**

**ISBN 978-5-518-06863-6**

© Издание на русском языке, оформление  
«YOYO Media», 2013  
© Издание на русском языке, оцифровка,  
«Книга по Требованию», 2013

Эта книга является репринтом оригинала, который мы создали специально для Вас, используя запатентованные технологии производства репринтных книг и печати по требованию.

Сначала мы отсканировали каждую страницу оригинала этой редкой книги на профессиональном оборудовании. Затем с помощью специально разработанных программ мы произвели очистку изображения от пятен, клякс, перегибов и попытались отбелить и выровнять каждую страницу книги. К сожалению, некоторые страницы нельзя вернуть в изначальное состояние, и если их было трудно читать в оригинале, то даже при цифровой реставрации их невозможно улучшить.

Разумеется, автоматизированная программная обработка репринтных книг – не самое лучшее решение для восстановления текста в его первоизданном виде, однако, наша цель – вернуть читателю точную копию книги, которой может быть несколько веков.

Поэтому мы предупреждаем о возможных погрешностях восстановленного репринтного издания. В издании могут отсутствовать одна или несколько страниц текста, могут встретиться невыводимые пятна и кляксы, надписи на полях или подчеркивания в тексте, нечитаемые фрагменты текста или загибы страниц. Покупать или не покупать подобные издания – решать Вам, мы же делаем все возможное, чтобы редкие и ценные книги, еще недавно утраченные и несправедливо забытые, вновь стали доступными для всех читателей.



## ПРЕДИСЛОВІЕ.

Государственная служба представляет совокупность опредѣленныхъ нормами права отношеній, существующихъ между государствомъ или, точнѣе, органомъ государственнаго начала и тѣми лицами, которыя служатъ его агентами и проводятъ въ дѣйствительную жизнь его волю. Право государственной службы носить на себѣ двойной характеръ. Съ одной стороны, его опредѣленія должны имѣть въ виду интересы и пользы цѣлаго общества, потребности той силы, которая регулируетъ явленія общественной жизни, — силы, обыкновенно называемой государственной властью; съ другой стороны нормы, составляющія право государственной службы, не могутъ пренебрегать и интересами служащихъ, какъ частныхъ лицъ, для которыхъ служебная дѣятельность есть источникъ средствъ къ существованію. Этимъ различіемъ точекъ зрѣнія, присущимъ всякому положительному праву государственной службы, обусловливается и то, что ученіе о ней распадается на два отдѣла: первый изъ нихъ обнимаетъ тѣ явленія государственной жизни, которыя относятся къ удовлетворенію потребности государства въ агентахъ или должностныхъ лицахъ. Потребность эта удовлетворяется посредствомъ выбора изъ среды общества отдѣльныхъ лицъ для службы государству; а такъ-какъ эти лица предназначаются отправлять опредѣленные функціи, выполненіе которыхъ составляетъ задачу той или другой должности, то весь вопросъ о выборѣ служащихъ сводится къ способамъ замѣщенія должностей. Способы эти могутъ быть различны, и дѣло науки оцѣнить ихъ относительныя достоинства и недостатки, то вліяніе, которое оказываютъ они на осуществленіе идеи прогрессивнаго развитія общества и на возможность выполненія государственнымъ нача-

## II.

ломъ его назначенія. Не всегда, однако, отъ воли законодателя зависитъ принять ту или другую систему замѣщенія должностей: разнообразныя социальныя условія, вырабатываемыя исторіей народа, въ бѣльшей части случаевъ предрѣшаютъ вопросъ и опредѣляютъ необходимость такого именно, а не другого способа избранія служащихъ лицъ. На этомъ основаніи наука тогда только можетъ произнести правильное и безпристрастное сужденіе о различныхъ способахъ замѣщенія должностей, когда будетъ уясненъ процессъ постепеннаго ихъ возникновенія и примѣненія по крайней мѣрѣ у главнѣйшихъ образованныхъ народовъ. Ученіе о государственной службѣ должно, конечно, представлять стройную систему понятій, но во всякой научной системѣ на первомъ планѣ должно стоять раскрытіе и опредѣленіе основнаго понятія. Въ занимающемъ насъ вопросѣ такое значеніе имѣетъ понятіе государственной службы. Во второй отдѣлъ ученія о государственной службѣ входитъ научное изложеніе тѣхъ нормъ, которыми опредѣляется частное право служащихъ лицъ на ихъ профессію, какъ источникъ средствъ къ ихъ существованію. Избравъ предметомъ изученія институтъ государственной службы и ограничивъ пока задачу моего изслѣдованія первымъ отдѣломъ цѣлаго ученія, я долженъ былъ обратить вниманіе на указаные здѣсь существенные пункты изучаемаго вопроса, т.-е. на изслѣдованіе понятія государственной службы, историческое развитіе способовъ замѣщенія должностей и оцѣнку ихъ. Цѣль моего труда заключается главнымъ образомъ въ установленіи понятій, относящихся къ первому отдѣлу ученія о государственной службѣ; стало быть, цѣль эта теоретическая. Историческіе факты нужны здѣсь только для освѣщенія теоретическихъ принциповъ и уясненія началъ, дѣйствующихъ по отношенію къ государственной службѣ въ современной жизни. Потому, въ силу постановленной себѣ задачи, я не могъ въ исторической части своего сочиненія взяться за громадное предпріятіе самостоятельной разработки по источникамъ исторіи государственной службы и долженъ былъ поль-

### III.

зваться известными какъ въ западно-европейской, такъ и въ нашей литературѣ трудами историковъ права. Что касается до исторіи русской государственной службы, то хотя она до сихъ поръ не сдѣлалась еще предметомъ спеціальнаго изслѣдованія, однако такіе почтенные труды, какъ сочиненія гг. Чичерина, Кавелина, Дмитріева, Сергѣевича, Градовскаго, Романовича-Славатинскаго и нѣкоторые другіе даютъ возможность изучающему теоретическую сторону государственной службы составить себѣ довольно-ясное понятіе о характерѣ ея историческаго развитія въ Россіи, а это только и нужно было для моей цѣли.





## I.

### Понятіе государственной службы и его различныя опредѣленія.

---

Общія черты опредѣленій государственной службы у повѣйшихъ писателей. Служба государству, понимаемая какъ служба лицу государя. Галлеръ. Необходимость разсмотрѣть различныя опредѣленія государственной службы Гённеръ. Геффертъ. Пертесъ. Шталь. Цёпфль. Г. Цахаріэ. Блюнчли. Французскіе писатели. Основныя положенія ученія Л. Штейна о государствѣ и организмѣ исполнительной власти. Понятіе государственной службы у Штейна. Оцѣнка его возрѣній.

---

Подъ государственной службой, въ техническомъ значеніи слова, почти всё новѣйшіе писатели понимаютъ такого рода дѣятельность *на пользу государства*, которая отправляется лицомъ для достиженія опредѣленныхъ общественныхъ цѣлей по особенному назначенію, исходящему непосредственно, или чрезъ посредство другого лица, отъ субъекта высшей государственной власти. Таково общее опредѣленіе государственной службы, которое можетъ быть выведено изъ разсмотрѣнія опредѣленій, принадлежащихъ отдѣльнымъ писателямъ. Оно заключаетъ въ себѣ всё основныя и характеристическія черты, которыя, по мнѣнію различныхъ авторовъ, должны принадлежать понятію государственной службы. Но такое пониманіе государственной службы, какъ дѣятельности въ пользу *государства*, становится общепринятымъ только со второй половины прошедшаго столѣтія, когда патримоніальный взглядъ на государство окончательно уступаетъ мѣсто другому, въ силу котораго представителя верховной власти перестаютъ считать вотчинникомъ страны и людей, живущихъ въ ней. До того времени выраженіе „слуги государя“ (Landesherrliche Diener) вмѣсто названія „государственные чиновники“ (Staatsbeamte) было общеупотребительнымъ. Это выраженіе вполнѣ отвѣчало и существовавшему тогда возрѣнію на государственную службу, какъ на дѣятельность, посвященную службѣ лицу государя, а не общественному дѣлу. Отголосокъ этихъ феодально-

вотчинныхъ взглядовъ на государственную службу слышался еще разъ и въ настоящемъ столѣтїи, именно въ извѣстномъ сочиненїи Ф. Галлера „*Restauration der Staatswissenschaft*“ (В. 1, s. 513 и В. 2, s. 141 и т. д.). Исходя изъ той точки зрѣнїя, что каждый суверенъ есть ничто иное, какъ человѣкъ, достигшїй въ данномъ обществѣ наибольшей независимости и силы, а вслѣдствїе того—и господства надъ всѣми членами этого общества, Галлеръ утверждаетъ, что, управляя государствомъ, монархъ осуществляетъ только собственное частное право, что, слѣдовательно, лица, помогающїя ему въ дѣлѣ управленїя, не могутъ быть слугами народа или государства, а являются его личными слугами, выполняющими только обязанности по отношенїю къ своему господину, хотя ихъ дѣйствїя косвеннымъ образомъ могутъ приносить пользу и народу. Истинность своего мнѣнїя о государственной службѣ какъ службѣ государю, помимо тѣхъ доказательствъ, которыя онъ считаетъ рациональными. Галлеръ старается доказать исторически, раскрывая происхожденїе и постепенное развитїе государственныхъ должностей изъ различныхъ домашнихъ и дворовыхъ службъ, отправлявшихся при дворахъ предковъ германскихъ властителей.—Политическая теорїя Галлера столько разъ и такъ рѣшительно была опровергаема, что въ настоящее время было бы странно бороться съ нею. Въ примѣненїи же ея къ объясненїю государственной службы слѣдуетъ ограничиться однимъ только замѣчанїемъ, что историческїе факты, на которые ссылается Галлеръ въ доказательство частнаго характера государственной службы, вполне справедливы: очень многія государственныхя должности первоначально произошли изъ придворныхъ и домашнихъ службъ, которыя однако съ теченїемъ времени совершенно измѣнили свой характеръ и сдѣлались государственнымя должностями, такъ-что ихъ назначенїемъ стала уже не дѣятельность для удовлетворенїя личныхъ потребностей государя, а попеченїе объ интересахъ страны и народа. Понятно, что тѣмъ или другимъ способомъ историческаго происхожденїя должностей нельзя объяснять ихъ современное положенїе и значенїе въ государствѣ. Галлеръ съ своимъ воззрѣнїемъ на государственную службу, какъ на дѣятельность, посвящаемую лицу монарха, составляетъ единственное исключенїе среди публицистовъ настоящаго столѣтїя. Всѣ они согласны между собой въ томъ, что чиновникъ не есть слуга главы государства. какъ частнаго лица, а органъ той власти, представителемъ которой является монархъ. Правда, нѣкоторые изъ новѣйшихъ пи-

сателѣй, какъ наприм. Шталь, называютъ чиновниковъ слугами государя, но вовсе уже не въ смыслѣ частнаго владѣльца или господина, а какъ обладателя верховной власти въ обществѣ. Потому Шталь и не можетъ быть выдѣляемъ изъ всей остальной массы политическихъ писателей нашего вѣка, рассматривающихъ государственную службу какъ дѣятельность, направленную въ пользу государства.

Какъ уже было замѣчено, опредѣленія понятія государственной службы, принимаемая разными писателями, въ существенныхъ чертахъ своихъ сходны и отличаются только частностями. На этомъ основаніи позволительно было бы, давъ общую характеристику этимъ опредѣленіямъ, избавить себя отъ труда рассматривать ихъ въ отдѣльности. Такой приѣмъ можно бы допустить и потому, что опредѣленія понятія государственной службы, предлагаемая различными авторами, страдаютъ однимъ существеннымъ порокомъ, именно отсутствіемъ строгой научной точности, что, въ свою очередь, объясняется недостаткомъ необходимаго соответствія между понятіемъ государственной службы и принимаемой тѣмъ или другимъ авторомъ идеей государства. Между тѣмъ первое, т. е. понятіе государственной службы, должно быть ни чѣмъ инымъ, какъ неизбѣжнымъ логическимъ выводомъ изъ послѣдней. Только одинъ Штейнъ (*Verwaltungslehre*) не подходитъ въ этомъ отношеніи подъ общій уровень: его ученіе о государственной службѣ находится въ полнѣйшей логической связи съ идеей государства, которую онъ принимаетъ, и вполнѣ соответствуетъ общимъ научнымъ принципамъ, положеннымъ въ основу его трудовъ. Вполнѣ-ли вѣрны эти принципы—это другой вопросъ, котораго мы пока не касаемся, но во всякомъ случаѣ з. Штейномъ нельзя не признать великаго преимущества предъ другими новыми писателями о государствѣ,—преимущества строгого соответствія всѣхъ частей его системы, всѣхъ отдѣловъ его сечиненій, какъ между собою, такъ и съ основнымъ началомъ. Безъ сомнѣнія нельзя утверждать, что труды прочихъ писателей по государственному праву совершенно чужды этого достоинства, но относительно изложенія вопросовъ государственной службы они подлежатъ упреку въ томъ, что, какъ будто предполагая государство понятіемъ совершенно-яснымъ, вполнѣ опредѣлившимся и неподлежащимъ сомнѣніямъ, не пытаются установить и показать тѣсную связь съ этимъ понятіемъ того, что называется государственною службой. Тѣ изъ нихъ, которые сдѣлали институтъ служ-

бы предметомъ спеціальнаго изслѣдованія въ отдѣльныхъ монографіяхъ (Гённеръ, Геффтеръ, Пертесъ), вовсе не касаются идеи государства; другіе же, излагающіе ученіе о государственной службѣ, какъ одинъ изъ отдѣловъ такъ-называемой науки государственнаго права или ученія о государствѣ, разъ опредѣливъ государство, не заботятся уже о томъ, чтобы вывести основанія государственной службы изъ установленной ими идеи государства. Вслѣдствіе того отдѣлы о государственной службѣ представляются у нихъ чѣмъ-то отрывочнымъ, случайно втиснутымъ въ общую систему.

Не смотря однако на указанное сходство въ опредѣленіяхъ государственной службы, принадлежащихъ новымъ писателямъ, говоря объ этомъ предметѣ приходится все-таки обратиться къ болѣе подробному разсмотрѣнію по крайней мѣрѣ нѣкоторыхъ изъ нихъ, потому-что оно только даетъ возможность показать—въ какой тѣсной зависимости отъ правильной постановки основнаго понятія находится рѣшеніе многихъ и весьма существенныхъ частныхъ вопросовъ, относящихся къ предмету изслѣдованія. Въ данномъ случаѣ для примѣра достаточно упомянуть, что отъ установленія теоретически-правильнаго понятія государственной службы зависитъ рѣшеніе того, какіе разряды общественныхъ дѣятелей должны быть признаваемы состоящими въ государственной службѣ, а тѣмъ или другимъ отвѣтомъ на этотъ вопросъ обуславливаются способы вознагражденія за общественную дѣятельность, назначеніе жалованья, пенсій, пособій и т. п., то-есть такія отношенія, которыя имѣютъ уже чисто-практическое значеніе и сильно отражаются на частной жизни гражданина, посвятившаго себя извѣстному виду общественной дѣятельности.

Къ сожалѣнію, упомянутый нами недостатокъ въ изложеніи ученія о государственной службѣ препятствуетъ установленію научной классификаціи между различными писателями, опредѣляющими понятіе государственной службы, такъ-что остается принять какой-нибудь чисто-внѣшній признакъ при разборѣ ихъ мнѣній. На этомъ основаніи мы обратимъ вниманіе сначала на опредѣленія, принадлежація авторамъ отдѣльныхъ монографій о государственной службѣ, затѣмъ укажемъ на понятія объ этомъ предметѣ въ трудахъ нѣкоторыхъ новѣйшихъ писателей по государственному праву вообще, и заключимъ изложеніемъ мнѣній о нашемъ предметѣ Л. Штейна, которыя выдѣляются изъ массы другихъ, благодаря особымъ свойствамъ этого писателя.

Гёйнеръ (Gönnér, Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet. 1808. s. 27 und fg.) говоритъ: „Каждая работа, отправляемая подданнымъ для государства, есть государственная служба“. При этомъ не составляетъ никакого различія, по мнѣнію этого писателя, то обстоятельство, что дѣйствія подданнаго, предпринимаемыя ради государства, состоятъ въ простомъ физическомъ трудѣ, или они требуютъ техническаго, даже умственнаго образованія. „Простой солдатъ, также какъ и начальствующій офицеръ, ночной сторожъ, также какъ членъ суда, рабочій на шоссе и оружейный мастеръ, каждый служитъ государству; работа того и другого подходитъ подъ одно общее, родовое понятіе государственныхъ службъ, обнимающее собою всѣ виды, между которыми особенно должны быть различаемы простыя (низшія) службы (работы) отъ техническихъ“. Послѣднія, въ отличіе отъ первыхъ, требуютъ отъ дѣятеля особеннаго образованія, предполагаютъ обладаніе своего рода капиталомъ, состоящимъ или въ ремесленной ловкости, или въ особенномъ умственномъ развитіи; самое выполненіе этого рода службы совершается посредствомъ приложенія извѣстнаго ремесла или особаго умственнаго труда. Затѣмъ авторъ выдѣляетъ изъ различныхъ видовъ государственной службы важнѣйшій—*государственныя должности* и устанавливаетъ понятіе этого вида. Государственная должность представляетъ, по взгляду автора, совокупность дѣйствій, необходимыхъ въ извѣстной сферѣ государственнаго управленія, отправляемыхъ по порученію и во имя государства (*auctoritate publica*), т. е. главы его. Облеченный такою должностію есть должностное лицо (чиновникъ). На этомъ основаніи къ числу должностныхъ лицъ авторъ считаетъ справедливымъ отнести служителей церкви, на сколько ихъ дѣйствія сопрягаются съ какою-либо отраслью государственнаго управленія, чиновъ придворнаго штата, такъ-какъ право окружать себя внѣшнимъ блескомъ и величіемъ принадлежитъ къ существеннымъ правамъ государей. Между тѣмъ другіе писатели не признаютъ принадлежности обоимъ этихъ разрядовъ къ числу должностныхъ лицъ государства. Но Гёйнеръ въ то же время утверждаетъ, что понятія лица служащаго и должностнаго лица не всегда совпадаютъ; онъ не отрицаетъ, что всякій чиновникъ есть служащее государству лицо, но классъ служащихъ государству не ограничивается только должностными лицами: онъ гораздо шире. Къ нему принадлежатъ: 1) находящіеся лично въ услуженіи главы государ-

ства; 2) тѣ, которыхъ услуги вообще необходимы государству, но ближайшимъ образомъ направлены къ пользѣ отдѣльныхъ гражданъ, таковы: врачи, нотариусы и особенно адвокаты; 3) лица, хотя и несущія извѣстныя службы и обязанности на пользу государства, но неимѣющія опредѣленныхъ функцій; 4) наконецъ, ученые, продукты дѣятельности которыхъ такъ важны для государства, что оно, желая обезпечить себѣ возможность постоянно пользоваться ими, зачисляетъ въ государственную службу самихъ производителей. Ученыхъ, производящихъ предметы умственныхъ потребностей (*producirende Gelehrte*), Гённеръ называетъ служащими лицами, но безъ опредѣленной функціи.

Очевидно, что опредѣленія государственной службы, должностей, которыя даетъ этимъ понятіямъ Гённеръ, не заключаютъ въ себѣ такихъ рѣзкихъ характеристическихъ признаковъ, при помощи которыхъ ихъ можно было бы выдѣлить совершенно ясно изъ массы другихъ сродныхъ или близкихъ имъ понятій съ одной стороны и съ другой—ясно сознать различіе, существующее между ними самими. Такъ различіе между низшею службой, состоящей въ простыхъ, такъ-называемыхъ обыденныхъ работахъ, и службой технической весьма шатко. Оно не вытекаетъ изъ сущности самаго дѣла, которая заключается въ извѣстныхъ отношеніяхъ лица къ государству, а изъ случайныхъ и второстепенныхъ соображеній, изъ свойства того или другого вида труда, отправляемаго въ пользу государства. Во всякомъ случаѣ неправильность приѣма состоитъ въ томъ, что при опредѣленіи родового понятія, т. е. понятія государственной службы вообще, принимается за основаніе отношеніе подданнаго къ государству, между тѣмъ какъ опредѣленіе видовъ этого родового понятія совершается уже при помощи совершенно другого начала—свойства работы. Что касается до родового понятія государственной службы, то оно у Гённера слишкомъ общо, потому подъ него могутъ быть подведены и такіе виды дѣятельности частныхъ лицъ на пользу государства, которые никто и никогда не относилъ къ государственной службѣ. Подрядчикъ, поставляющій провіантъ для продовольствованія арміи или аммуничныя вещи для солдатъ, портной, шьющій платье для воспитанниковъ казеннаго учебнаго заведенія, каменьщикъ или плотникъ, производящіе поправки въ зданіи какого-либо присутственнаго мѣста—все эти люди отдають въ данномъ случаѣ свой трудъ на пользу государства, но ихъ дѣятельность, самою собою разумѣется, не можетъ быть подведена подъ понятіе госу-