

Н.О. Куплеваский

**Государственная служба в теории и в
действующем праве Англии, Франции,
Германии и Цислейтанской Австрии**

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 32
ББК 66
Н11

Н11 **Н.О. Куплеваский**
Государственная служба в теории и в действующем праве Англии, Франции, Германии и Цислейтанской Австрии / Н.О. Куплеваский – М.: Книга по Требованию, 2021. – 276 с.

ISBN 978-5-518-06688-5

ISBN 978-5-518-06688-5

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO Media», 2021
© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2021

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.

тельства объ улучшеніи этой подготовки, начиная съ парламентской реформы 1832 года. Распоряженіе королевскаго совѣта 21 мая 1855 года объ экзаменахъ на низшія и среднія должности и объ учрежденіи центральной комиссіи для веденія экзаменовъ. Конкурсныя испытанія, установленныя распоряженіями королевскаго совѣта 4 іюня 1870 года и 12 февраля 1876 года. Подготовка и конкурсныя испытанія аспирантовъ на должности въ остъ-индской службѣ. Пробная служба 117

ГЛАВА II-я. Государственные экзамены въ Германіи и Австріи.

Историческій очеркъ научной подготовки должностныхъ лицъ въ Германіи. Подготовка къ судебнымъ и административнымъ должностямъ въ Германіи и Австріи въ настоящее время. Требованія при первомъ (теоретическомъ) экзаменѣ. Экзаменаціонныя комиссіи для перваго экзамена. Приготовительная служба. Второй (практическій) экзаменъ и его экзаменаціонныя комиссіи. Способъ производства экзаменовъ. Принятіе на службу лицъ, выдержавшихъ испытанія . 145

ГЛАВА III-я. Государственные экзамены во Франціи.

Историческій очеркъ научной подготовки должностныхъ лицъ во Франціи. Подготовка къ судебнымъ и административнымъ должностямъ въ настоящее время. Facultés (écoles) de droit. Законъ 12 іюля 1875 г. о свободѣ высшаго образованія. Вопросъ о правѣ частныхъ факультетовъ выдавать дипломы бакалавра, лиценціата и доктора. École polytechnique. Конкурсный экзаменъ на вакансіи аудиторомъ при государственномъ совѣтѣ. Конкурсный экзаменъ для кандидатовъ на судебныя должности. Заботы министра Dufaure'a объ успѣшномъ прохожденіи кандидатами приготовительной службы. Конкурсныя экзамены на должности въ дипломатической и консульской службѣ. Условія для полученія должности chancelier въ министерствѣ иностранныхъ дѣлъ. Условія замѣщенія должностей въ другихъ вѣдомствахъ 193

ГЛАВА IV-я. Заключение.

Значеніе экзаменовъ вообще. Выгодныя и невыгодныя стороны экзаменовъ въ факультетахъ и въ особыхъ комиссіяхъ, составляемыхъ правительствомъ. Значеніе для государственной службы аттестатовъ частныхъ учебныхъ заведеній. Выгодныя и невыгодныя стороны конкурсныхъ экзаменовъ 216

ПРЕДѢЛЫ ПОВИНОВЕНІЯ ЧАСТНЫХЪ ЛИЦЪ РАСПОРЯЖЕНІЯМЪ ДОЛЖНОСТНЫХЪ ЛИЦЪ.

I. Неповиновеніе и сопротивленіе незаконнымъ распоряженіямъ должностныхъ лицъ въ исторіи законодательства и въ современномъ по-

ложительномъ правѣ. II. Различныя теоріи, высказанныя юристами по этому вопросу. III. Выводъ изъ сравненія различныхъ теорій. IV. Частныя замѣчанія относительно обстоятельствъ, обуславливающихъ наказуемость или ненаказуемость сопротивленія незаконнымъ распоряженіямъ должностныхъ лицъ	237
Цитированные въ книгѣ источники и пособия	265

СОКРАЩЕНІЯ.

C. p.	Code pénal.
CrGB.	Criminalgesetzbuch.
R.G.	Reichsgericht.
StGB.	Strafgesetzbuch.
RBG.	Reichsbeamten-gesetz vom 31 März 1873.
DSPO.	Deutsche Strafprocessordnung 1877.
OSPO.	Österreichische Strafprocessordnung 1873.
D. R. Anw. Ord.	Deutsche Reichsanwaltschaftsordnung 1873.
O. Disc. Stat.	Österreichischer Disciplinarstatut für Advokaten vom 1 April 1872.
Preuss. 1851.	Preussisches Disciplinargesetz vom 7 Mai 1851.
Preuss. 1852.	Preussisches Disciplinargesetz vom 21 Juli 1852.
Sächs. 1876.	Sächsisches Gesetz vom 3 Juni 1876.
Württ. 1876.	Württembergisches Disciplinargesetz vom 28 Juni 1876.
Bayer. 1831.	Bayerisches Disciplinargesetz vom 26 März 1831.
Österr. 1860.	Österreichische Verordnung vom 10 März 1860.
Österr. 1868.	Österreichisches Gesetz vom 21 Mai 1868.

Въ ссылкахъ обозначается только фамилія автора, или краткое названіе изданія. Подробное описаніе цитированныхъ изданій см. въ концѣ книги.

ВАЖНѢЙШІЯ ОПЕЧАТКИ.

Стр.	28-я строка	16-я сверху	Напечатано:	Должно быть:
			Въ началѣ	Въ началѣ.
			III Bd.	II Bd.
			Арсеньевъ	г. Арсеньевъ.
			Арсеньевымъ	г. Арсеньевымъ
			Preuss	Preuss.
			называются	ссылаются.
			Ausführungsgesetz	Ausführungsgesetz.

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Въ каждомъ государствѣ есть двѣ постоянныя заботы. Первая забота—обезпечить гражданамъ спокойное пользованіе тѣми благами, которыми они имѣютъ право пользоваться въ силу существующихъ обычаевъ, законовъ и правительственныхъ распоряженій,—иначе говоря, обезпечить въ государствѣ законность. Другая забота—имѣть хорошіе обычаи и законы и направленную къ общему благу правительственную дѣятельность. Одно изъ главныхъ условій для достиженія обѣихъ указанныхъ цѣлей—это правильная постановка государственной службы. Отъ того, каково образованіе и воспитаніе должностныхъ лицъ, каково ихъ матеріальное положеніе, каковы ихъ іерархическія отношенія между собою и ихъ отношенія къ публикѣ, какова ихъ отвѣтственность—отъ всего этого въ весьма значительной мѣрѣ зависитъ спокойствіе и благосостояніе какъ отдѣльнаго лица, такъ и цѣлаго государства. Изслѣдованіе правового и фактическаго положенія въ различныхъ государствахъ должностныхъ лицъ и разрѣшеніе возникающихъ при этомъ теоретическихъ вопросовъ публичнаго и частнаго права имѣетъ поѣтому весьма важное значеніе.

Со времени появленія въ 1808 году сочиненія Gönner'a, *der Staatsdienst*, если не считать хотя и хорошую, но во многихъ отношеніяхъ недостаточную монографію Perthes'a, *der Staatsdienst in Preussen* (1838 г.), и слишкомъ наполненную сухими догматическими подробностями и воцѣлѣ устарѣлую монографію Rumpf'a, *Dienstverhältnisse der Preussi-*

schen Beamten (1833 г.), мы не встрѣчаемъ монографіи о государственной службѣ, въ которой были бы обстоятельно разсмотрѣны всѣ главнѣйшіе юридическіе и бытовые вопросы, касающіеся государственной службы. Если въ западно-европейской литературѣ мы не встрѣчаемъ такой монографіи, то въ замѣнъ того литература эта очень богата монографіями, журнальными статьями и замѣтками по отдѣльнымъ вопросамъ. Вслѣдствіе такого богатства литературы по отдѣльнымъ вопросамъ и разнообразія матеріала, представляемаго положительнымъ правомъ различныхъ государствъ, написать монографію, обнимающую всѣ главнѣйшія отношенія государственной службы, дѣло далеко не легкое.

Нѣсколько лѣтъ тому назадъ я рѣшился приступить къ изученію государственной службы въ главнѣйшихъ государствахъ Западной Европы. Мнѣ хотѣлось выяснитъ самому себѣ и другимъ положеніе должностнаго лица среди различныхъ условий, представляемыхъ этими государствами. Я убѣдился въ томъ, что представить самостоятельную монографію о государственной службѣ вообще—дѣло невозможное. Поэтому я остановился на мысли подвергать, по мѣрѣ силъ и возможности, изслѣдованію отдѣльные вопросы, относящіеся къ положенію должностнаго лица. Вотъ программа тѣхъ вопросовъ, которые привлекали мое вниманіе и которые послужили тѣмами уже готовыхъ, или начатыхъ мною работъ, или же могутъ послужить тѣмами дальнѣйшихъ научныхъ работъ какъ для меня самого, такъ и для другихъ.

1. Общія политическія и юридическія основанія государственной службы.

2. Подготовка должностныхъ лицъ. Государственные экзамены.

3. Иерархическія отношенія должностныхъ лицъ. Предѣлы повиновенія низшихъ должностныхъ лицъ распоряженіямъ высшихъ.

4. Уголовная и гражданская отвѣтственность должностныхъ лицъ.

5. Дисциплинарная отвѣтственность должностныхъ лицъ.

4. Отвѣтственность государства за вредъ и убытки, причиненные дѣятельностью должностныхъ лицъ.

7. Имущественныя права должностныхъ лицъ и ихъ семействъ.

Къ этимъ главнымъ вопросамъ необходимо прибавить еще одинъ (8-й), относящійся къ общимъ условіямъ дѣятельности должностнаго лица, а именно, вопросъ о предѣлахъ повиновенія частныхъ лицъ распоряженіямъ должностныхъ лицъ.

Предлагаемая вниманію читателей книга заключаетъ въ себѣ изслѣдованіе 3-хъ вопросовъ изъ указанной выше программы.

Русская наука движается чрезвычайно медленно. У нея большая бѣдность въ наличныхъ силахъ. Несмотря на пастойчивый трудъ немногихъ лицъ, посвятившихъ свои силы изслѣдованію вопросовъ государственнаго и административнаго права, научное поле оказывается слишкомъ широкимъ для небольшого числа на немъ работающихъ, и проходятъ цѣлыя десятилетия, прежде чѣмъ вопросъ, обработанный однимъ ученымъ, получить свое продолженіе или новую обработку въ трудахъ другаго ученаго. Почти 15 лѣтъ прошло со времени появленія сочиненія профессора Нелидова „Общія юридическія и политическія основанія государственной службы“, напечатаннаго во Временникѣ Демидовскаго Юридическаго Лицея въ 1874 году. Съ тѣхъ поръ, за исключеніемъ очень немногихъ статей въ журналахъ и нѣсколькихъ параграфовъ въ курсахъ государственнаго и уголовного права, мы имѣемъ только одну монографію г. Бардзскаго „Объ отвѣтственности должностныхъ лицъ судебного вѣдомства“, которая непосредственно относится къ современной организаціи государственной службы. Эта медленность научнаго

движенія служить моимъ оправданіемъ въ томъ, что я не ограничился изслѣдованіемъ одного какого либо вопроса, а взялся за разработку нѣсколькихъ изъ нихъ, можетъ быть, съ нѣкоторымъ ущербомъ для каждаго изъ нихъ въ отдѣльности. Впрочемъ, я надѣюсь, что ничто изъ существеннаго мною не упущено. Очень можетъ быть, что я не вездѣ пришелъ къ правильнымъ заключеніямъ, но я думаю, что по всѣмъ существеннымъ вопросамъ, мною разсмотрѣннымъ, я представилъ достаточный матеріалъ, который дастъ возможность другимъ лицамъ прійти къ самостоятельнымъ и, можетъ быть, болѣе правильнымъ заключеніямъ.

Скажу еще нѣсколько словъ о значеніи для какого либо опредѣленнаго государства изученія иностранныхъ учрежденій. Каждый народъ имѣетъ свои особенности—свой складъ мышленія, свой характеръ, свои условія жизни. Поэтому далеко не все существующее въ одной странѣ можетъ быть переносимо въ другую страну. Это старая истина, выраженная еще Монтескье. Однако для каждаго государства жизнь другихъ государствъ можетъ быть глубоко поучительной. Отдѣльное лицо, представляющее вполне самостоятельный типъ, поступило бы очень странно, если бы стало закрывать глаза на жизнь другихъ и не пожелало извлечь всю пользу изъ жизненнаго опыта, представляемаго окружающими. Также странно поступили бы тѣ государственные люди, которые стали бы отрицать величайшую пользу, приносимую знаніемъ исторіи и современной жизни окружающихъ государствъ, считая приобрѣтеніе этихъ знаній несовмѣстимымъ съ національною самостоятельностью. Знакомство съ исторіей и современной жизнью другихъ народовъ приноситъ знаніе условій, въ которыхъ то или другое общественное явленіе производитъ тотъ или иной результатъ, а знаніе условій, представляемыхъ нашей собственной жизнью и ея исторіей, даетъ возможность создать свое собственное, отбро-

силь нецригодное, переработать и приспособить тѣ отношенія, представляемыя другими народами, которыя и у насъ могутъ принести пользу. Даже прямыя заимствованія иногда могутъ быть умѣстны. Вообще говоря, заимствованія далеко не всегда находятся въ противорѣчїи съ національной самостоятельностью государства. Тѣ отношенія, для которыхъ въ различныхъ странахъ окажутся одни и тѣ же или почти одни и тѣ же условія, могутъ быть во всѣхъ этихъ странахъ устроены одинаковымъ образомъ, или съ небольшими измѣненіями.

Кое что изъ области отношеній, разсматриваемыхъ въ предлагаемой книгѣ, вѣроятно, могло бы съ измѣненіями, или безъ существенныхъ измѣненій, быть перенесеннымъ и въ обстановку нашей жизни. Впрочемъ, подвергать изслѣдованію и давать опредѣленные отвѣты на вопросы нашей внутренней администраціи не входило въ мои намѣренія.

26 Февраля
1888 г.

Дисциплинарная отвѣтственность должностныхъ лицъ.

Значеніе дисциплинарной власти.

Кромѣ заботъ о совершеніи посредствомъ своихъ органовъ всего необходимаго для существованія и развитія государства, государственная власть должна также постоянно заботиться о томъ, чтобы высоко держать свое нравственное достоинство, такъ какъ въ истинномъ уваженіи гражданъ къ этой власти заключается главное основаніе ея силы. Поэтому отъ должностныхъ лицъ государственная власть должна требовать, чтобы они служили достойными ея представителями во всѣхъ отношеніяхъ, чтобы своими знаніями, законностью, гуманностью и благоразумной твердостью въ своихъ дѣйствіяхъ они все больше и больше увеличивали уваженіе къ ней общества. Не только на службѣ, но и внѣ службы, въ частной жизни должностныя лица должны держать себя такимъ образомъ, чтобы не ронять своего достоинства и тѣмъ не умалять достоинства государственной власти, которая избрала ихъ своими орудіями. Они должны стараться не только не уменьшать довѣрія къ ней, но еще увеличить это довѣріе и тѣмъ укрѣпить нравственную связь между государственною властью и гражданами.

Дисциплина или порядокъ службы состоитъ въ добросовѣстномъ исполненіи всѣхъ предписываемыхъ ею обязанностей и поддержаніи ея достоинства на надлежащей нравственной высотѣ. Государственная власть въ интересахъ служебной дисциплины можетъ предпринимать различныя мѣры. Дисциплинарныя мѣры состоятъ не въ однихъ взысканіяхъ за предосудительные поступки. Это вообще мѣры, предпринимаемыя относительно служащихъ лицъ для поддержанія службы въ надлежащемъ порядкѣ. Иныя изъ нихъ имѣютъ исключительно предохранительный характеръ, другія принимаются для прекращенія уже возникшихъ неурядицъ въ служебныхъ отношеніяхъ, третьи имѣютъ характеръ взыска-

пій, налагасмыхъ на должностныхъ лицъ съ цѣлью приведенія ихъ къ доброму порядку или, въ крайнихъ случаяхъ, для удаленія ихъ изъ государственной службы. Иногда въ положеніи должностнаго лица, по его волѣ или безъ его воли, могутъ наступить такія перемѣны, которыя требуютъ принятія относительно даннаго лица особыхъ мѣръ—перемѣщенія на другую должность или же удаленія отъ должности, хотя въ его поступкахъ нѣтъ ничего такого, что съ нравственной точки зрѣнія подлежитъ осужденію. Такъ, лицо, которое обязано контролировать другое лицо, вступаетъ въ родственныя къ нему отношенія, или попадаетъ въ денежную отъ него зависимость; лицо, имѣющее на своихъ рукахъ казенныя суммы, оказывается въ запутаныхъ матеріальныхъ условіяхъ. Во Франціи, на примѣръ, чиновники косвенныхъ сборовъ о своемъ вступленіи въ бракъ должны сообщать начальству. Начальство въ этомъ случаѣ обсуждаетъ вопросъ, не отразится-ли этотъ бракъ вреднымъ образомъ на дѣятельности чиновника и не слѣдуетъ-ли его перевести на другое мѣсто ¹⁾).

Должностное лицо можетъ быть удалено отъ службы вслѣдствіе его болѣзни, дѣлающей его неспособнымъ къ продолженію службы. Дисциплинарное разбирательство часто не имѣетъ въ виду взысканіе за проступокъ, а имѣетъ въ виду разрѣшеніе спорнаго вопроса—совмѣстимо-ли данное положеніе служащаго лица съ обязанностями службы, или же нѣтъ. Во всѣхъ указанныхъ выше случаяхъ передвиженіе на другое мѣсто или удаленіе, хотя и составляетъ неудобство для должностнаго лица, но не есть взысканіе.

Кромѣ указанныхъ выше мѣръ, порядокъ службы охраняется и такими, которыя имѣютъ характеръ взысканій. Подъ дисциплинарными взысканіями разумѣются такія, которыя налагаются или для того, чтобы направить данное должностное лицо на путь, требуемый его долгомъ, т. е. съ цѣлью улучшенія его для государственной службы, или же, въ крайнихъ случаяхъ, для того, чтобы очистить среду должностныхъ лицъ путемъ удаленія изъ нея лицъ, по ихъ нравственнымъ качествамъ непригодныхъ. Наложеніе этихъ взысканій обыкновенно предоставляется отчасти восходящему въ іерархическомъ порядкѣ начальству, отчасти особымъ специально для этой цѣли организованнымъ учрежденіямъ. Обыкновенно эти учрежденія составляютъ нѣчто особое отъ уго-

¹⁾ Vivien, t. I, p. 250.