

УДК 340

UDC 340

12.00.00 Юридические науки

Legal sciences

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ  
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
СЛУЖБЫ****LEGAL BASES OF THE INSTITUTE OF  
PUBLIC SERVICE**

Архиреева Анастасия Сергеевна,  
преподаватель кафедры теории и истории  
государства и права, аспирант  
*Кубанский государственный аграрный  
университет, Краснодар, Россия*

Arkhireeva Anastasia Sergeevna  
lecturer of Theory and state and law department, post-  
graduate student  
*Kuban State Agrarian University,  
Krasnodar, Russia*

В данной статье рассматриваются некоторые особенности правового регулирования института государственной службы. Проведён анализ норм служебного права, устанавливающих особый административно-правовой статус государственных служащих. Автором исследован значительный перечень дореволюционной, советской и современной юридической литературы, посвященной актуальным вопросам института государственной службы. Основной концепцией данной статьи является то, что институт государственной службы рассмотрен нами с позиции системности. Например, раскрыто содержание понятия «государственная должность» с точки зрения, как нормативного содержания, так и мнений представителей научной доктрины. Предложено своё авторское определение правовой категории «государственная должность». Кроме того, в статье представлены различные концепции понимания понятия «государственная служба». При этом автором обращено внимание на то, что ранее в отечественном законодательстве отсутствовало единое мнение и нормативное установление правовой категории «государственная служба». В статье приведены основные признаки государственной должности по законодательству Российской империи. Отмечается, что в дореволюционной России законодатели отождествляли понятия «государственный служащий» и «должностное лицо». Данный подход, по мнению автора, не являлся достоинством дореволюционного законодательства, свидетельствуя о низком уровне законодательной техники

In this article some features of legal regulation of institute of public service are considered. The analysis of the norms of the office right establishing special administrative legal status of public servants is carried out. The author investigated the considerable list of the pre-revolutionary, soviet and modern legal literature devoted to topical issues of institute of public service. The main concept of this article is that the institute of public service is considered by us from a systemacity position. For example, the content of the concept "state position" from the point of view of both standard the contents, and opinions of representatives of the scientific doctrine is opened. The author's definition of the legal category "state position" is offered. Besides, various concepts of understanding of the concept "public service" are presented in article. Thus the author paid attention that earlier in the domestic legislation there was uniform no opinion and standard establishment of the legal category "public service". The main signs of the state position by the legislation of the Russian Empire are given in article. It is noted that in pre-revolutionary Russia legislators identified the concepts "public servant" and "official". This approach, according to the author, wasn't the advantage of the pre-revolutionary legislation, testifying to the low level of legislative equipment

Ключевые слова: ПРАВОВОЙ СТАТУС,  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЛУЖАЩИЙ, ПРАВА  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Keywords: LEGAL STATUS, CIVIL SERVANT,  
RIGHTS OF CIVIL SERVANTS

В системе государственно-правовых институтов особое место занимает институт государственной службы. В ходе трансформации отечественной системы права шла эволюция законодательного

регулирования государственно-служебных отношений, формировался комплексный институт права, включающий в себя весь комплекс норм и правил, определяющих правовую сущность, генезис государственной службы.

Институт государственной службы – достаточно сложное, комплексно-многоаспектное правовое явление. В связи с этим представляется актуальным исследовать его правовую природу в рамках нашей научной статьи.

Следует отметить, что первоначально необходимо определить значение такой правовой дефиниции как «государственная служба». Само понятие «государственная служба» привлекает внимание учёных-юристов уже на протяжении нескольких веков. Это связано с тем, что на разных этапах становления и развития института государственной службы менялось содержание рассматриваемого нами института права.

В толковом словаре учёного-лингвиста В.И. Даля под термином «служба» понимается «служить кому, чему, к чему, либо на что, годиться, пригожаться, быть пригодным, полезным; быть орудием, средством для цели, идти в дело, на дело, быть нужным, надобным, по воле своей оказывать услуги, подавать помощь, услуживать, прислуживаться» [1].

Ожегов С.И. - российский языковед, лексиколог, лексикограф, исследователь норм русского литературного языка объясняет лексическое значение термина «служба» через слово служить - «делать что-нибудь, для кого-чего-нибудь, выполняя чью-нибудь волю, приказания, направлять свою деятельность напользу чего-нибудь» [2].

Известные правоведы в Российской империи также предпринимали попытки дать определение правовой категории «служба» и «государственная служба». Например, известный правовед Н.М. Коркунов полагал, что государственная служба – «право распоряжения в определенном отношении властью» [3].

Государственная служба – юридическое отношение, возникающее для лица, вследствие принятия им государственной должности – подобное определение использовал в своих работах А.Д. Градовский [4].

Содержательное исследование генезиса государственной службы провёл В.В. Ивановский [5]. По его мнению, зарождение института государственной службы происходит, когда верховная власть не имеет реальной возможности осуществлять свою власть лично, вследствие чего, представляется необходимым осуществить поиск лиц, которые смогут претворять волю верховной власти.

Заслуживает внимания и мнение А.Н. Филиппова, считающего, что понятие «государственная служба» находится в процессе постоянных изменений и находится под влиянием политических условий, поскольку приход на престол новой власти требовал и иных требований к служащим [6].

С точки зрения Н.И. Лазаревского, государственная служба включает в себя следующие обязательные критерии:

- в основе определения лежит термин «должность». Необходимо, чтобы занимаемая должность относилась к должностям государственной службы;

- лицо, претендующее на должность государственной службы, должно обладать правомочием на поступление на государственную службу [7].

Следуя научной концепции Н.И. Лазаревского, отметим, что с начала XIX века в нормативном регулировании института государственной службы произошли изменения, что повлекло за собой трансформацию подходов к определению сущности государственной службы. В центре внимания института государственной службы стал образовательный ценз, основной целью которого стало повышение профессионализма государственных служащих, а также направленный на качественное

изменение института государственной службы, благодаря ротации и более тщательного отбора кандидатов, претендующих на должности государственной службы.

Иначе обстояла ситуация при определении термина «государственная служба» опираясь на нормы советского законодательства. Как отмечает Т.И. Метушевская, отделить государственную службу от службы вообще практически не представляется возможным [8]. Некоторые учёные полагают, что детерминантами подобной ситуации являются, во-первых, отсутствие обособленного служебного законодательства, во-вторых, особой политической ситуацией, происходящей в границах советской России [9].

В современной юридической литературе в достаточной степени уделено внимания исследованию правовой природы института государственной службы и, в том числе, исследованию ключевого, центрального понятия «государственная служба». Например, в работах Д.Н. Бахраха, Ю.Н. Старилова, В.Д. Граждан, Г.В. Атаманчука, А.Ф. Ноздрачева и других уделено специальное внимание определению понятия «государственная служба».

Один из ведущих административистов профессор Ю.Н. Старилов полагает, что институт юридической ответственности – вид трудовой деятельности, осуществляемый на профессиональной основе служащими государственных органов с целью исполнения задач и функций государства [10]. Мы полагаем, что подобный подход наиболее ёмко определяет сущность и характерные особенности института государственной службы, а именно: как служение государству, его интересам; механизм претворения в жизнь его целей, задач и функций; специальную правовую природу и особую значимость как самостоятельного государственно-правового института.

Бахрах Д.Н. предлагает рассматривать определение «государственная служба» через призму особой разновидности общественно-полезной деятельности, на основе платности и направленная на управление различными сферами государственной жизни [11].

Государственная служба – «вид общественно полезной профессиональной служебной деятельности», основная цель которой сводится к содействию по реализации задач и функций конкретного государственного органа, службы, организации, в которой служащий проходит службу. Подобной точки зрения придерживается Д.М. Овсянко [12].

С учётом исторических и иных временных факторов предлагаем определить понятие «государственная служба» как сложный, комплексно-правовой институт, регулирующий общественные отношения в особой сфере общественной жизни – сфере государственного управления, основываясь на профессионализме служебной деятельности государственных служащих, направленной на обеспечение реализации полномочий государственных органов.

Определив понятие правовой дефиниции «государственная служба», рассмотрим сущностные характеристики исследуемой категории права.

Первоначально отметим, что отечественная научная доктрина исследует природу государственной службы полярно, используя в основе, политический и правовой аспекты.

Сущность политической концепции государственной службы сводится к её содержательной характеристике как профессиональной деятельности по обеспечению реализации полномочий государственных органов [13]. Очевидно, что по своей природе государственная служба есть профессиональная деятельность, в ходе осуществления которой обеспечивается реализация механизма государственно-властных полномочий. С помощью использования кадровых, финансовых,

организационно-правовых инструментов и достигается формирование политического курса страны. Именно эта задача и ложится на государственных служащих – ключевых субъектов административного права, обладающих особым административно-правовым статусом. При этом, государственные служащие занимают второстепенную позицию, превалирующее значение здесь играет политическая воля руководителей согласно политической концепции государственной службы.

Правовой аспект государственной службы основывается на концептуальной идее правового государства. Сторонником данного подхода является профессор Г.В. Атаманчук, который в своей работе «В поисках истины» [14] отмечает, что институт государственной службы:

- особый правовой институт, определяющий порядок осуществления целей и функций государства;
- обладает признаком публичности;
- имеет систему правовых норм, регламентирующих его деятельность;
- центральным компонентом института государственной службы являются государственные служащие, т.е. граждане Российской Федерации, обладающие специальными знаниями и др [15].

Наиболее убедительным является именно последний аспект (правовой), поскольку внешней оболочкой института государственной службы является система правовых норм, состоящая как из материальных, так и из процессуальных норм, призванных обеспечить механизм реализации функций государства.

Следует обратить внимание на то, что внедрение идей правовой концепции было начато с принятием Табели о рангах 1722 года. Окончательное оформление государственной службы как обособленного института права и особого правового явления достигло своей кульминации при реформировании министерств в XIX веке [16].

Как отмечает М.Е. Волочкова, понятие государственной службы тесно связано с понятием чиновничества и бюрократии [17].

Бюрократия (от французского *bureaucratia*) – это господство канцелярии. Само слово бюрократия происходит от французского *bureau* – бюро, канцелярия и греческого слова – *kratos*, что означает власть, подчинение, господство.

Современные концепции бюрократии восходят к фундаментальным исследованиям в этой сфере таких ученых как М. Вебера, О. Конта и других. Так, с точки зрения М. Вебера, бюрократия – это рационально построенная организация, отвечающая определенным формальным критериям и обладающая следующими признаками:

- разделение трудовых функций между членами бюрократической организации, системы;
- иерархия власти от нижестоящих к вышестоящим должностным лицам;
- наличие установленной системы правил поведения и др [18].

При исследовании правовой природы института государственной службы необходимо обратить внимание на следующее обстоятельство. Мы разделяем позицию Н.В. Гуцевой [19] в той части, что для уяснения смыслового значения понятия «государственная служба» будет более правильным исследовать понятие государственной должности.

Исторически сложилось, что в Российской Империи на нормативном уровне отсутствовало законодательное определение дефиниции «государственная должность». К сожалению, это свидетельствует о достаточно низком уровне законодательной техники. Более того, недостаточное внимание нормодателей на дефинитивное обеспечение указанной выше правовой категории вносило дополнительную возможность для двоякого толкования. Например, это могло проявляться при ситуации, когда государственный служащий работал по

совместительству. Подобная практика была распространена в XVIII – XIX вв. и крайне негативно сказывалась на состоянии законности на государственной службе. Отметим, что существовал законодательный запрет на совмещение должностей государственной службы с должностями в коммерческих организациях.

Чичерин Б.Н. предлагал следующее определение понятия должность: «постоянные, законом определенные учреждения, которые служат органами государственной власти» [20].

Исследовав концептуальные положения, касаемые правовой категории должность, предлагаем определить следующие признаки должности по законодательству Российской Империи:

- 1) это созданный на постоянной основе орган, учреждение;
- 2) через полномочия, которыми наделялось должностное лицо, служащий реализовывал задачи, возлагаемые на государственно-правовую машину;
- 3) наличие компетенции, регламентированной нормативными правовыми актами (общегосударственными, ведомственными, локальными);
- 4) правовой статус как неотъемлемая часть правового статуса государственных служащих и, соответственно, должности.

Детальному изучению признаков государственной должности были посвящены работы дореволюционных учёных-юристов Н. Нелидова, А.Д. Градовского [21].

В конце XIX – начале XX века превалировала точка зрения, в соответствии с которой, понятия «государственный служащий» и «должностное лицо» признавались тождественными [22]. Более того законодательная база также не проводила чёткого различия между указанными понятиями и, более того, давала трактовку одного понятия, используя, при этом, другое понятие. Например, норма статьи 636



Уголовного Уложения 1903 года устанавливала, что служащим является любое лицо, которое наделено обязанностями или исполняющее временное поручение на государственной службе в качестве должностного лица.

Следует отметить, что численность чиновничьего состава из года в год увеличивалось. Например, в XVII веке (1693 год) общее число чиновников составляло в центральных государственных учреждениях 2739 человек и по сравнению с 1682 годом увеличилось на 954 человека [23].

При этом, динамика колоссального роста сохранилась и в XVIII веке, когда общее число государственных чиновников составило более 15 тысяч человек. В 1851 году их число составило 74 330 человек, к 1903 году чиновничий аппарат насчитывал порядка 385 тысяч человек [24], т.е. на 1 чиновника приходилось 335 человек населения страны.

Таким образом, в XIX веке нормодателями уделялось особое внимание формированию аппарата государственных служащих. Лейтмотивом законодательных преобразований являлось привлечение на службу лучших, образованных лиц, способных поднять уровень и качество государственной службы, повысить авторитет государственной службы, что, к большому сожалению, не было достигнуто в тех рамках, которые предполагались.

Мы полагаем, что под государственной должностью следует понимать должности в органах государственной власти, аппарате государственного управления, регламентируемые нормативными правовыми актами, и устанавливающие круг прав, обязанностей, запретов, ограничений, юридическую ответственность за исполнение должностных обязанностей.

#### **Список использованной литературы**

1. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. - СПб., 1863-1866.

2. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. — 4-е изд., дополненное. — М.: Азбуковник, 1999.
3. Коркунов Н.М. Русское государственное право: в 2 Т. 6-е изд. СПб., 1908. - Т. 1. - С. 400 - 401.
4. Градовский А.Д. Начала русского государственного права // Собр. соч. СПб., 1908. - Т. 8. - С. 27.
5. Ивановский В.В. Русское государственное право. Т. 1. Верховная власть и её виды. Казань, 1895. - С. 561.
6. Филиппов А.Н. Учебник русского права. Юрьев, 1907. — С. 412.
7. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. — С. 79.
8. Метушевская Т.И. Правовой статус государственного служащего в России в XVIII – первой половине XIX вв. // Дисс. ... канд. юрид. наук, М., 2007. - С.20.
9. См. подробнее: Лазарев Б.М. Государственная служба. М., 1993. — С. 4.
10. Стариллов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое регулирование. М., 1997.
11. Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, её составляющие // Государство и право. — 1996. - № 5. — С. 10.
12. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: Учеб. пособие. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2005. - С. 41.
13. Граждан В.Д. Предмет и функции государственной службы // Государственная служба. — 2003. - № 3. — С. 26.
14. Государственная служба. - 2000. - № 3. — С. 39.
15. Метушевская Т.И. Правовой статус государственного служащего в России в XVIII – первой половине XIX вв. // Дисс. ... канд. юрид. наук, М., 2007. - С. 23.
16. Например, Б.В. Лытов полагает, что возникновение института государственной службы не происходило ни при Николае I, ни при его приемниках. См. подробнее: Лытов Б.В. Институт Государственной службы: «упразднить» или «совершенствовать»? // Государственная служба. — 2000. - № 4. — С. 34.
17. Волочкова М.Е. Институт государственной гражданской службы Российской Империи. Дисс. ... канд. юрид. наук / М.Е. Волочкова. — М., 2010. — С. 13.
18. Вебер М. Хозяйство и общество, глава 2, часть III, цитировано по книге Раймона Арона «Этапы развития социологической мысли». М., 1993. — С. 527, 546 – 562.
19. Гущева Н.В. Ответственность чиновников за должностные проступки и преступления по русскому дореволюционному законодательству в XIX – начале XX века // Дисс. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2006. — С. 50.
20. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки: в 3 ч. — М.: тип. И.Н. Кушнерев, 1894. — С. 354.
21. См. подробнее: Нелидов Н. Юридические и политические основания государственной службы. — Ярославль, 1874. — С. 34; Градовский А.Д. Указ . соч. — С. 3 – 8.
22. См. подробнее: Елистратов А.И. Должностное лицо и гражданин / Вопросы административного права. Ч. 1. — М., 1916. — С. 84 – 85; Нелидов Н.К. Указ соч. С. 278 – 281.
23. Демидова Н.Ф. Служилая бюрократия в России и её роль в формировании абсолютизма. — М.: Наука, 1987. — С. 43.
24. Карнович Е.П. Русские чиновники в былое и настоящее время. — СПб.: тип. Сойкина, 1897. — С. 124.

## References

1. Dal' V.I. Tolkovyj slovar' zhivogo velikorusskogo jazyka: V 4 t. - SPb., 1863-1866.
2. Ozhegov S.I., Shvedova N.Ju. Tolkovyj slovar' russkogo jazyka: 80 000 slov i frazeologicheskih vyrazhenij / Rossijskaja akademija nauk. Institut russkogo jazyka im. V.V. Vinogradova. — 4-e izd., dopolnennoe. — M.: Azbukovnik, 1999.
3. Korkunov N.M. Russkoe gosudarstvennoe pravo: v 2 T. 6-e izd. SPb., 1908. - T. 1. - S. 400 - 401.
4. Gradovskij A.D. Nachala russkogo gosudarstvennogo prava // Sobr. soch. SPb., 1908. - T. 8. - S. 27.
5. Ivanovskij V.V. Russkoe gosudarstvennoe pravo. T. 1. Verhovnaja vlast' i ejo vidy. Kazan', 1895. - S. 561.
6. Filippov A.N. Uchebnik russkogo prava. Jur'ev, 1907. – S. 412.
7. Lazarevskij N.I. Lekcii po russkomu gosudarstvennomu pravu. SPb., 1910. – S. 79.
8. Metushevskaja T.I. Pravovoj status gosudarstvennogo sluzhashhego v Rossii v XVIII – pervoj polovine XIX vv. // Diss. ... kand. jurid. nauk, M., 2007. - S.20.
9. Sm. podrobnее: Lazarev B.M. Gosudarstvennaja sluzhba. M., 1993. – S. 4.
10. Starilov Ju.N. Gosudarstvennaja sluzhba v Rossijskoj Federacii: Teoretiko-pravovoe regulirovanie. M., 1997.
11. Bahrah D.N. Gosudarstvennaja sluzhba: osnovnye ponjatija, ejo sostavljajushhie // Gosudarstvo i pravo. – 1996. - № 5. – S. 10.
12. Ovsjanko D.M. Gosudarstvennaja sluzhba Rossijskoj Federacii: Ucheb. posobie. – 3-e izd., pererab. i dop. – M.: Jurist#, 2005. - S. 41.
13. Grazhdan V.D. Predmet i funkcii gosudarstvennoj sluzhby // Gosudarstvennaja sluzhba. – 2003. - № 3. – S. 26.
14. Gosudarstvennaja sluzhba. - 2000. - № 3. – S. 39.
15. Metushevskaja T.I. Pravovoj status gosudarstvennogo sluzhashhego v Rossii v XVIII – pervoj polovine XIX vv. // Diss. ... kand. jurid. nauk, M., 2007. - S. 23.
16. Naprimer, B.V. Lytov polagaet, chto vznikovenie instituta gosudarstvennoj sluzhby ne proishodilo ni pri Nikolae I, ni pri ego priemnikah. Sm. podrobnее: Lytov B.V. Institut Gosudarstvennoj sluzhby: «uprazdnjat'» ili «sovershenstvovat'»? // Gosudarstvennaja sluzhba. – 2000. - № 4. – S. 34.
17. Volochkova M.E. Institut gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby Rossijskoj Imperii. Diss. ... kand. jurid. nauk / M.E. Volochkova. – M., 2010. – S. 13.
18. Veber M. Hozjajstvo i obshhestvo, glava 2, chast' III, citirovano po knige Rajmona Arona «Jetapy razvitija sociologicheskoj mysli». M., 1993. – S. 527, 546 – 562.
19. Gushheva N.V. Otvetstvennost' chinovnikov za dolzhnostnye prostupki i prestuplenija po russkomu dorevoljucionnomu zakonodatel'stvu v XIX – nachale XX veka // Diss. ... kand. jurid. nauk. Nizhnij Novgorod, 2006. – S. 50.
20. Chicherin B.N. Kurs gosudarstvennoj nauki: v 3 ch. – M.: tip. I.N. Kushnerev, 1894. – S. 354.
21. Sm. podrobnее: Nelidov N. Juridicheskie i politicheskie osnovanija gosudarstvennoj sluzhby. – Jaroslavl', 1874. – S. 34; Gradovskij A.D. Ukaz . soch. – S. 3 – 8.
22. Sm. podrobnее: Elistratov A.I. Dolzhnostnoe lico i grazhdanin / Voprosy administrativnogo prava. Ch. 1. – M., 1916. – S. 84 – 85; Nelidov N.K. Ukaz soch. S. 278 – 281.
23. Demidova N.F. Sluzhilaja bjurokratija v Rossii i ejo rol' v formirovanii absoljutizma. – M.: Nauka, 1987. – S. 43.

24. Karnovich E.P. Russkie chinovniki v byloe i nastojashhee vremja. – SPb.: tip. Sojkina, 1897. – S. 124.