

**К ПРОБЛЕМЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ  
«ПРАВО ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ»  
В ПРАВОВОЙ НАУКЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ**

**Т. И. Еремина, Е. Д. Проценко**

*Российский государственный педагогический университет  
имени А. И. Герцена*

Поступила в редакцию 9 июня 2017 г.

**Аннотация:** анализируется понятие «право государственной службы» с позиций законодательства и отечественной правоведческой науки XIX – начала XX в. Представлены современные научные подходы к определению данного понятия. Указывается на значение исторических теоретических научных подходов к осмыслению основных понятий института государственной службы для качественного нормативного обеспечения его в Российском государстве.

**Ключевые слова:** право государственной службы, российские правоведы, закон.

**Abstract:** examines the concept of «right of public service» from the standpoint of domestic law and jurisprudential science of the XIX – early XX centuries. Presents modern scientific approaches to definition of the concept. Indicates the value of the historical theoretical scientific approaches to the understanding of the main concepts of the Institute for public service for high-quality regulatory support him in the Russian state.

**Key words:** the right of public service, Russian jurists, the law.

Исторический опыт становления и развития института государственной службы используется во всех зарубежных странах. Актуализация знаний имеющегося исторического опыта организации и деятельности государственной службы в Российском государстве является не только средством познания, но и обновления нашего общества и государства. Обращение к истории имеет смысл при определении самого понятия «государственная служба», а также не менее важным представляется уяснение содержания понятия «право государственной службы», которое присутствовало в законодательстве Российской империи и в трудах отечественных правоведов XIX – начала XX в. Ученый-юрист профессор Г. Ф. Шершеневич отмечал, что значение истории права для действующего права «особенно возрастает там, где положительное право представляет собою совокупность норм, возникших в разные исторические периоды и сохранивших свою силу до последнего времени. Истинный смысл таких норм может быть установлен только по соображению с теми историческими условиями, при которых они возникли»<sup>1</sup>. Несмотря на то что высказывание известного юриста относится к отечественному законодательству XIX в., оно применимо, на наш взгляд, к исследуемой проблеме.

<sup>1</sup> Шершеневич Г. Ф. Наука гражданского права в России. Казань, 1893. С. 31.

Использование понятия «право государственной службы» в современном российском и зарубежном правовом пространстве обуславливает необходимость историко-правового анализа сущности данного понятия в период оформления законодательства о государственной службе в Российской империи.

С появлением Свода законов Российской империи право государственной службы существовало как система правовых норм, закрепленных в обособленной части законодательства, окончательно сложившегося к концу XIX столетия в виде уставов о гражданской службе<sup>2</sup>. Составленный М. М. Сперанским Устав о службе по определению от Правительства 1832 г. выступал как статут гражданской службы, определяющий категории лиц, имеющих право на государственную службу, устанавливающий механизм реализации субъективных прав в сфере государственной службы и порядок осуществления права на доступ к должностям<sup>3</sup>. В Уставе о службе М. М. Сперанским была детально разработана структура субъективных прав государственных служащих: на получение содержания, наград, увольнение в отпуск, увольнение от должности и от службы. М. М. Сперанскому принадлежат разработки как системы русского законодательства о государственной службе, так и отдельных важнейших законов, определивших политику государственной службы и развитие этого института в России более чем на столетие<sup>4</sup>. С принятием Устава о службе по определению от Правительства правовая мысль о государственной службе получила мощный импульс для развития<sup>5</sup>.

По мнению современных ученых, понятие «служба» в истории Российского государства употреблялось в ином значении, чем деятельность, работа. Под службой понималось «...отношение, связь, обязанность долга, верности, преданности, готовность исполнить дело, оказать услугу, защитить интерес». Предполагалось, что служба «...заключается в духовной (идейной, ценностной) общности того, кому служат, и того, кто служит; более того, в их совместной принадлежности к какому-либо большому и важному для них идеалу, интересу, делу»<sup>6</sup>. Служба гражданская, как отмечает В. Евреинов, «весьма долгое время давала обширные преимущества как в общественном сознании, так и в общем гражданском строе, сравнительно с прочими частными и общественными профессиями и занятиями»<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> См.: Черепанова И. В. Государственная служба Российской империи XIX века (теоретическое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2001. С. 21.

<sup>3</sup> Свод законов Российской империи. СПб., 1896.

<sup>4</sup> См.: Черепанова И. В. Указ. соч. С. 14.

<sup>5</sup> См.: Байкеева С. Е. Научно-правовые идеи ученых дореволюционной России о государственной службе и ее кадровом обеспечении // Юрист-правовед. 2008. № 4. С. 81–85.

<sup>6</sup> Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы : история, теория, закон, практика. М., С. 93.

<sup>7</sup> Евреинов В. Гражданское чиновничество в России. СПб., 1887. С. 57.

Одним из недостатков законодательства Российской империи можно признать его понятийную, терминологическую нечеткость. Для правоведческой науки XIX в. характерны попытки обоснования публично-правового характера государственной службы. При этом российские правоведы обращали внимание на недостаточную четкость критериев, позволяющих судить о наличии или отсутствии служебных отношений. В одном из документов XIX в. отмечалось, что «в действующем уставе о службе по определению от Правительства не указано общих признаков государственной службы: практически же под такой службой понимается служба в должности, которой присвоен класс, мундир и пенсия. Но и эти три признака не являются постоянными, а некоторые из них иногда отсутствуют»<sup>8</sup>. По мнению известного русского правоведа С. А. Муромцева, юридическое определение «означает сумму всех тех обстоятельств, с совокупностью которых связаны данные юридические последствия, и сумму всех тех последствий, которые связаны с этими обстоятельствами»<sup>9</sup>. Формулирование определений, как он считал, должно быть прерогативой правовой науки, а не законодателя.

Н. И. Лазаревский в своем труде «Лекции по русскому государственному праву», изданном в 1910 г., отмечал, что служба могла считаться государственной при наличии двух условий: «1) надо, чтобы занимаемая должность относилась к должностям государственной службы; 2) надо, чтобы лица, занимающие данную должность, обладали правом поступления на государственную службу»<sup>10</sup>.

В первой половине XIX в. в юридической политике Российского государства государственная служба выделилась как одно из приоритетных ее направлений<sup>11</sup>. Определение государственной службы в русской правовой науке одним из первых было дано профессором Санкт-Петербургского университета Н. М. Коркуновым. Под государственной службой он понимал «публично-правовое отношение служащего к государству, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, совершаемую от лица государства и направленную к осуществлению определенной задачи государственной деятельности»<sup>12</sup>. Главным элементом этого отношения, как считал Н. М. Коркунов, являются обязанности, а права государственных служащих имеют значение условий успешного выполнения обязанностей.

Сущностные, характеризующие признаки государственной службы проанализированы в труде профессора Казанского университета

---

<sup>8</sup> *Зубов В. Е.* Реформа гражданской службы в России (конец XIX – начало XX века). Новосибирск, 2005. С. 26. См. также: Российский государственный исторический архив. Ф. 1409. Оп. 6. Д. 1312. Л. 49.

<sup>9</sup> *Муромцев С. А.* Что такое догма права? М., 1885. С. 19.

<sup>10</sup> *Лазаревский Н. И.* Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. Т. 2. С. 79.

<sup>11</sup> См.: *Кодан С. В.* Юридическая политика Российского государства в 1800–1850-е гг. : деятели, идеи, институты. Екатеринбург, 2005. С. 237.

<sup>12</sup> *Коркунов Н. М.* Русское государственное право : в 2 т. СПб., 1892. Т. 1. С. 271.

В. В. Ивановского «Русское государственное право». Автор представляет свое определение понятия «государственная служба», которая возникает, по его мнению, тогда, когда носитель верховной власти, не имея возможности всегда осуществлять свою волю лично, нуждается в лицах, которые будут претворять ее в жизнь. Правитель наделяет этих лиц властными полномочиями и, как отмечает В. В. Ивановский, «далее этого общее определение природы государственной службы едва ли может идти»<sup>13</sup>. В. В. Ивановский в качестве самостоятельной части своего сочинения определил право государственной службы и предмет права государственной службы. Главными в праве государственной службы он считал правовые отношения между служащими и начальствующими лицами.

Понятие государственной службы изменялось под воздействием новой политической обстановки и условий. Иная по типу власть требовала и иных слуг себе<sup>14</sup>. В начале XIX в. складывается принципиально новый подход к пониманию государственной службы. Как отмечает Т. И. Метушевская, во все предыдущие периоды мы наблюдали внешнюю (формальную) трансформацию понятия государственной службы, когда речь шла о закреплении понятия службы как государственной, основанной на определенных обязательственных отношениях со стороны исполнителя (чиновника). Теперь форма наполнилась содержанием, т.е. требованиями, которые государство предъявляло к кандидатам на государственные должности<sup>15</sup>. Следует заметить, что в законодательном порядке осуществлялось оформление не только требований по отношению к кандидатам, но и соответствующих прав (возможностей) поступающих на государственную службу лиц. Право государственной службы предоставлялось определенному кругу лиц в соответствии с российским законодательством.

Профессор Казанского университета Н. К. Нелидов в своей докторской диссертации «Юридические и политические основания государственной службы» (1874 г.), первом в русской юридической литературе специальном теоретическом исследовании, посвященном государственной службе, проанализировав положения учения Л. Штейна<sup>16</sup> о государстве и органе исполнительной власти, а также его понятие государственной службы, приходит к выводу, что «государственная служба ничто иное, как деятельность служащего при отправлении той или другой должности, а право государственной службы включает в себе те постановления законодательства, которыми определяются: 1) способы назначения в должности, условия, гарантирующие государству, что на-

<sup>13</sup> *Ивановский В. В.* Русское государственное право. Казань, 1895. Т. 1. С. 561.

<sup>14</sup> См.: *Филиппов А. Н.* Учебник русского права. Юрьев, 1907. С. 412.

<sup>15</sup> См.: *Метушевская Т. И.* Генезис научных концепций государственной службы в трудах ученых XIX–XX вв. // Auditorium. 2014. № 2 (2). С. 109.

<sup>16</sup> См.: *Лоренц фон Штейн (1815–1890)*, немецкий правовед, историк, экономист.

значаемые готовились к службе как к призванию; 2) обязанности чиновников в отношении к государству, к своему сословию и 3) наконец, права должностных лиц, вытекающие из необходимости предоставить им личную и хозяйственную независимость и самостоятельность»<sup>17</sup>. Обращаясь к понятию «право государственной службы», Н. К. Нелидов уточняет, что «право государственной службы несет на себе двойной характер. С одной стороны, его определения должны иметь в виду интересы и пользы целого общества, потребности той силы, которая регулирует явления общественной жизни, – силы, обыкновенно называемой государственной властью; с другой стороны, нормы, составляющие право государственной службы, не могут пренебрегать и интересами служащих как частных лиц, для которых служебная деятельность есть источник средств к существованию»<sup>18</sup>. Исходя из последнего, «возникает необходимость определить права служащих государству на их профессию как источник средств к существованию». Нормы, определяющие эти права, входят, как считает Н. Нелидов, в состав особой части «права установлений»<sup>19</sup>, которая охватывает все, «относящееся к частным лицам, как агентам органа государственного начала», включая нормы, «определяющие способы, которыми органы государственного начала обеспечивают себе необходимую для них деятельность частных лиц, как своих агентов, отношения, которые возникают между органами государственного начала и лицами, занимающими должности». Так как, по мнению Н. Нелидова, деятельность частных лиц в качестве агентов органа государственного начала «носит имя государственной службы, то и система норм, определяющих эту службу, должна быть названа правом государственной службы». Таким образом, в право государственной службы, «образующее часть права установлений, которое, в свою очередь, является лишь частью целого права государственного устройства», входят, как считает Н. Нелидов, следующие разделы: 1) система норм, определяющих способы назначения на должности; 2) система норм, которые определяют права должностных или служащих лиц на частные выгоды, «вытекающие для них из государственной службы как профессии, обеспечивающей их существование». К этим правам относятся: а) вознаграждение за труд во время служебной деятельности или право на содержание, получаемое от государства; б) обеспечение положения служащих, когда по старости или болезни они будут не в состоянии продолжать свою деятельность, а также обеспечение семейств служащих лиц в случае смерти последних; в) право должностных лиц на беспрепятственное продолжение своей

---

<sup>17</sup> *Нелидов Н.* Юридические и политические основания государственной службы. Ярославль, 1874. С. 36–37.

<sup>18</sup> Там же. С. I.

<sup>19</sup> «Соединение нескольких или многих должностей в одно целое, предназначенное для выполнения какой-либо общей задачи, составляет установление. В общепринятой терминологии науки о государстве установления называют органами государственной власти» (*Нелидов Н.* Указ. соч. С. 124).

профессиональной деятельности (государственной службы), «если они готовились к ней как к жизненному призванию»<sup>20</sup>.

Права и обязанности служащего как лица должностного, по мнению другого правоведа XIX в. профессора императорского Санкт-Петербургского университета А. Д. Градовского, имеют публичный характер и определяются «исключительно соображениями государственной пользы». В своем труде «Начала русского государственного права» А. Д. Градовский предлагает в отношении служащего различать два элемента: 1) государственный, преобладающий, основной и 2) частный, «добавочный». Государственный элемент проявляется в самом исполнении служащим своей должности, а частный – в том, что принадлежит служащему лично и может быть защищен иском: право на жалованье, право на вознаграждение за вред и убытки, понесенные им при исполнении служебных обязанностей, право на пенсию. Государственная служба, как он считал, это «известное юридическое отношение, возникающее для данного лица, вследствие принятия им определенной государственной должности»<sup>21</sup>.

Интересными и заслуживающими внимания являются суждения Н. Нелидова о том, какие профессии не могут быть отнесены к государственной службе. По его мнению, «...всякая свободная деятельность, имеющая целью удовлетворение потребностей человека, пока она не направлена к осуществлению назначения государственного начала, есть деятельность частная, не имеющая ничего общего с государственной службой». Но есть некоторые профессии, которые по своей природе, бесспорно, должны быть отнесены к числу частных занятий, удовлетворяющих потребности отдельной личности, но которые само государство возводит в государственную службу и совокупность действий лица, представляющего такую профессию, облакает в форму должности. К таким профессиям Н. Нелидов относит в том числе и «преподавателей наук». Регулирующая деятельность государственного начала в сфере образования, считает Н. Нелидов, выражается в том, что «органы государственного начала устраивают учебные заведения... приглашают необходимых для этих учреждений ... преподавателей». Таким образом, преподаватели, деятельность которых относилась к числу свободных частных профессий, «становятся проводниками регулирующей деятельности государственного начала или агентами его органов и получают значение должностных лиц; совокупность действий, совершаемых ими по поручению органов государственного начала, принимает характер должности, а их труд признается государственной службой»<sup>22</sup>. В соответствии с законодательством Российской империи XIX – начала XX в. преподаватели университетов, учителя гимназий, уездных и приходских училищ определялись как государственные гражданские служащие. Причисление к классу чиновни-

<sup>20</sup> Нелидов Н. Указ. соч. С. 145–146.

<sup>21</sup> Градовский А. Начала русского государственного права. СПб., 1887. Т. 2. С. 47, 49.

<sup>22</sup> Нелидов Н. Указ. соч. С. 142.

ков лиц частных профессий, как считает Н. Нелидов, может иметь место в определенные периоды государственного развития и «чем более развивается экономическая и умственная жизнь населения, тем менее со стороны государства надобности обращать в государственную службу подобные свободные занятия...»<sup>23</sup>.

В российском законодательстве о государственной службе XIX в. в отношении различных должностей имели место указания: «пользуются правами государственной службы» или «не пользуются правами государственной службы». По справедливому замечанию Н. И. Лазаревского, в России не пользовались правами государственной службы, хотя и имели должностные обязанности, все служащие на должностях коронной службы «по вольному найму». Н. И. Лазаревский представляет следующее разъяснение понятия «права государственной службы». По его мнению, надо различать два понятия: 1) «права государственной службы» в смысле совокупности тех личных прав, которые предоставляет само нахождение на государственной службе; 2) «право государственной службы» в смысле права поступления на государственную службу. Поэтому, по мнению Лазаревского, когда в законе встречается это выражение, «необходимо по контексту выяснить, в каком именно смысле оно употреблено. О «правах государственной службы» говорят иногда не только относительно человека, но и относительно должности. В таком случае это выражение означает, что состояние в этой должности сообщает (лицу, вообще могущему их иметь) личные права человека, состоящего на государственной службе»<sup>24</sup>.

Профессор Санкт-Петербургского университета Н. С. Таганцев указывал, что в теории государственного права «старое воззрение» на сущность государственной службы выражается «в приравнении ее к службе частной, в определении службы как особого договора между государственной властью и нанимающимися служащими»<sup>25</sup>. С позиции Н. С. Таганцева, государственная служба отличается от частной не только иным перечнем предоставляемых услуг, но и самой сущностью возникающих отношений, условиями поступления на службу и условиями ее прекращения.

Исследуя институт государственной службы, отечественные правоведы XIX – начала XX в. уделяли значительное внимание вопросам сущностных характеристик и содержания понятий «государственная служба», «право государственной службы». В правовых исследованиях того периода представлены соответствующие структурные и смысловые, содержательные характеристики этих понятий, разграничение сходных понятий. Теоретические научные подходы, направленные на осмысление основных понятий государственной службы, предпринятые правоведом Российского государства в XIX в., представляют безусловный научный и практический интерес.

---

<sup>23</sup> Нелидов Н. Указ. соч. С. 143.

<sup>24</sup> Лазаревский Н. И. Указ. соч. С. 81.

<sup>25</sup> Таганцев Н. С. Русское уголовное право. М., 1994. Т. 1. С. 48–49.

Каждый правовой термин когда-то бывает новым, т.е. сначала появляется как идея в теоретических конструкциях, затем анализируется, проверяется, сравнивается, получает содержательное оформление и, наконец, в качестве правовой конструкции закрепляется в законодательстве. Развитие современного института государственной службы и соответствующего законодательства в Российском государстве возможно при уточнении, уяснении и закреплении основных понятий, которые имеют важное значение в понимании сущности института государственной службы. Известный современный правовед Ю. Н. Старилов, автор концепции служебного права, вспоминает, что в начале 1990-х гг. российские ученые стали встречать и использовать категорию «служебное право» в научных дискуссиях. Было необычно использовать данный термин. «Больше подходило, наверное, – отмечает Ю. Н. Старилов, – понятие «право государственной службы», что тоже не являлось традиционным для российской правовой системы»<sup>26</sup>. С течением времени понятие «служебное право» прочно вошло в юридическую терминологию в нашей стране.

Основы деятельности института государственной службы установлены законодателем многих стран на конституционном уровне<sup>27</sup>. «Право государственной службы» как термин представлен в Конституции ФРГ. В Конституции Австрии также используется термин «служебное право». Современные российские ученые-правоведы обосновывают право государственной службы как публичное право, т.е. «право многонационального народа – конституционного законодателя Российской Федерации на безусловное исполнение, а при необходимости – обеспечение исполнения его Конституции и законов, а также право граждан Российской Федерации на исполнение государственной службы в конституционном порядке равного доступа к государственной службе и законодательно-административном порядке, устанавливающем процедуры поступления, исполнения, прохождения и прекращения государственной службы». Исходя из этого, право государственной службы, по их мнению, реализуется законодательно в форме государственного права, объединяющего нормы конституционного, административного, уголовного и бюджетно-финансового права<sup>28</sup>.

Развитие законодательства, регулирующего современную государственную гражданскую службу, продолжается. Привлечение историко-правового материала к сущностному осмыслению понятийно-кате-

<sup>26</sup> Старилов Ю. Н. Государственная служба и служебное право. М., 2015. С. 201.

<sup>27</sup> См.: Мамитова Н. В. Особенности правового регулирования института государственной службы в зарубежных странах // Общество и право. 2017. № 1 (59). С. 158–162.

<sup>28</sup> См.: Казанцев Н. М. Публично-правовое регулирование государственной службы (институционно-функциональный анализ) : дис. ...д-ра юрид. наук. М., 2000. С.11–12.



гориального аппарата института государственной службы способствует качественному нормативному обеспечению этого института в Российском государстве.

*Российский государственный педагогический университет имени А. И. Герцена*

*Еремина Т. И., кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного права*

*E-mail: tativer@list.ru.*

*Тел.: 8-906-253-01-31*

*Проценко Е. Д., доктор юридических наук, профессор кафедры государственного права*

*E-mail: arrow54@yandex.ru*

*Тел.: 8-981-761-21-30*

*Herzen State Pedagogical University of Russia*

*Eremina T. I., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the State and Law Department*

*E-mail: tativer@list.ru*

*Tel.: 8-906-253-01-31*

*Protsenko E. D., Doctor of Legal Sciences, Professor of the State and Law Department*

*E-mail: arrow54@yandex.ru*

*Tel.: 8-981-761-21-30*