

## ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВО

УДК 340

### УЧЕНИЕ А.Д. ГРАДОВСКОГО О ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

© Руслан Владимирович ПУЗИКОВ

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина,  
г. Тамбов, Российская Федерация, кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры гражданского права, e-mail: kafedra\_gp@mail.ru

© Елена Николаевна ЖИДКОВА

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов,  
Российская Федерация, аспирант, кафедра теории государства и права;  
Тамбовский областной суд, г. Тамбов, Российская Федерация,  
секретарь судебного заседания, e-mail: milena-const@yandex.ru

Проведен анализ учения А.Д. Градовского о государственном управлении. Представители разных отраслей российского и зарубежного права не выработали единой концепции относительно понимания сущности и предмета государственного управления как теоретической науки. Обозначенная проблема обусловлена комплексом факторов объективного и субъективного характера, прежде всего полисемичностью терминов «государство» и «управление», фактом наличия самых многообразных подходов к их пониманию. Российским правовым сообществом, как практической, так теоретической его ветвью, уже достигнуты значительные результаты по совершенствованию сферы государственного управления, однако для достижения максимального эффекта, по нашему мнению, необходимо обращение к классике российской правовой мысли, особенно к «золотому фонду» русской юриспруденции, расцвет которой пришелся на середину – вторую половину XIX в., и к видным представителям которого, несомненно, относится и А.Д. Градовский – известный ученый-правовед, публицист, чьи воззрения на построение эффективного правового государства, с ведущей ролью общества в управлении страной, становятся особенно актуальными в наш период, поскольку в России во всякое время не терял своей значимости вопрос о выборе и значении либеральных ценностей. В этой связи трудно переоценить обращение к российской историко-правовой практике.

Особое внимание уделяется исследованию понятия «должность» как основополагающей категории государственного управления; проанализированы основные признаки государственной должности, выделенные в рамках учения А.Д. Градовского. Отмечено влияние принципа законности теории прогресса на формирование государственного управления в Российской империи. Основные идеи, пропагандируемые ученым – идея прогресса, взаимопроникновения науки и практики, тяготение к позитивистскому пониманию права нашли свое отражение и в его учении о государственном управлении.

*Ключевые слова:* право; А.Д. Градовский; государственное управление; должность; законность; прогресс.

Изменение конъюнктуры общественных отношений, перемена геополитических условий ставит перед современной Россией все больше новых задач, главными из которых является эффективная организация деятельности по государственному управлению и создание функционально эффективной системы органов государственной власти.

Осуществление приведенных выше задач, по нашему убеждению, требует координированных усилий от ученых-правоведов и юристов-практиков, особенно на поприще

государственной службы по изучению и пониманию проблем российской государственно-правовой действительности, выявление причин, негативно влияющих на последовательное развитие как самого государственного аппарата, так и на результаты его деятельности, и, что безусловно, выработка способов максимально эффективного преодоления как уже выявленных, так и латентных проблем. Российским правовым сообществом, как практической, так теоретической его ветвью, уже достигнуты значительные результа-

ты по совершенствованию сферы государственного управления, однако, для достижения максимального эффекта, по нашему мнению, необходимо обращение к классике российской правовой мысли, особенно «золотому фонду» русской юриспруденции, расцвет которой пришелся на середину – вторую половину XIX в., и к видным представителям которого, несомненно, относится и А.Д. Градовский – известный ученый-правовед, публицист, чьи воззрения на построение эффективного правового государства с ведущей ролью общества в управлении страной становятся особенно актуальными в наш период, поскольку перед Россией всегда стоял вопрос о выборе и значении либеральных ценностей. В этой связи трудно переоценить обращение к российской историко-правовой практике.

В этой связи С.Б. Глушаченко отмечает, что в настоящее время в связи с проблемой создания правового государства, в России все социальные программы не могут не учитывать накопленные либерально-демократические ценности конца XIX и, особенно, начала XX в. Остается главным вопросом дальнейшего развития концепции социального правового государства в посттоталитарном обществе. Государство должно возложить на себя «благородную миссию общественного служения», обеспечивая этим переход общества к равенству, справедливости и нравственности. Нельзя не согласиться, что вопрос о социальной роли государства – не только вопрос политический, юридический, но и нравственный [1, с. 37].

Как и прежде, представители разных отраслей российского и зарубежного права не выработали единой концепции относительно понимания сущности и предмета государственного управления как теоретической науки. Обозначенная проблема обусловлена комплексом факторов объективного и субъективного характера, прежде всего полисемичностью терминов «государство» и «управление», фактом наличия самых многообразных подходов к их пониманию. Особое значение в этой связи приобретает применение междисциплинарных методов, которые позволяют сформировать новое знание, используя опыт и наработки различных областей наук, и, в нашем случае, преимущественно гуманитарного знания.

По мнению А.Л. Миронова, по своей сущности социальная власть есть не что иное, как право управления определенным человеческим сообществом, действиями, поступками людей, теми или иными социальными процессами. Всякое цивилизованное общество объективно нуждается в управлении, в определенной системе управленческих институтов [2].

В рамках теории государственного управления особый интерес вызывают представления, которые были сформированы во второй половине XIX – начале XX в. и, по нашему мнению, связаны с формированием *государственной школы в русской историографии*.

Основоположниками государственной школы принято считать немецких ученых Р. Гнейста и Л. фон Штейна, суть учения которых, в самом лаконичном виде, можно охарактеризовать как включение органов местного самоуправления в части государственного механизма. Таким образом, органам местного управления делегировалась часть прав и обязанностей, а они, в свою очередь, должны были осуществлять обеспечение государственных интересов на вверенных им территориях. В России идеи государственной школы были позитивно восприняты значимыми учеными-правоведами Н.И. Лазаревским, А.Д. Градовским и В.П. Безобразовым. Упомянутые представители государственной теории также отмечали прочную связь местного самоуправления с государственным управлением в целом и ратовали за включение органов местного управления в общую систему государственных органов. С их точки зрения, любое управление публичного характера – дело государственное [3, с. 119].

Первым отечественным ученым, поставившим науку государственного права на прочную теоретическую базу, был представитель упомянутой выше государственной школы, и мы склонны согласиться с мнением ученых (см. например, И.И. Гуляк), которые изучали его жизнь и творчество, что его идеи носили наиболее фундаментальный характер. Этим ученым был А.Д. Градовский – выдающийся ученый, преподаватель и публицист.

Основные идеи, пропагандируемые им – идея прогресса, взаимопроникновения науки и практики, тяготение к позитивистскому пониманию права – нашли свое отражение и

в его учении о государственном управлении. В статье «О современном направлении государственных наук» А.Д. Градовский отмечал, что ранее политическая наука, которая не имела реальной возможности заниматься практикой государственной жизни, государственного управления, направила свои усилия на разработку вопросов о государственной форме, идеалах государственного устройства, но новая философия, основа которой стала базироваться, в т. ч. на историческом знании, видит, по мнению А.Д. Градовского, в каждом государстве известную ступень общежития, т. е. известный момент в историческом развитии народа. С этой точки зрения А.Д. Градовский определяет государство как явление историческое, т. е. подчиненное условиям пространства и времени.

Для наиболее полного и адекватного понимания учения А.Д. Градовского о государственном управлении необходимо отметить тот факт, что ученый достаточно скептически относился к теории естественного права и теории общественного договора, придерживаясь в своих научных изысканиях идей позитивизма и органической теории происхождения государства. Так, А.Д. Градовский писал: «Каким страшным, беспощадным догматизмом отличается его *Contract social!* (Ж.-Ж. Руссо общественный договор (фр.)). Как, читая его, каждый чувствует, что эти «истины» не знают сделок с жизнью, не хотят знать и жизни! Эти теории, милостивые государи, не что иное, как попытка подчинить всю общественную жизнь требованиям логики, превратить наш нравственный мир в логическую систему, построенную с беспощадным догматизмом» [4, с. 368].

Исходя из эволюционного принципа, влияние которого на воззрения ученого последовательно прослеживается практически во всех его трудах, А.Д. Градовский считал, что государство, как явление историческое, меняющееся в зависимости от условий объективной реальности, также подчинено законам прогресса, многочисленным условиям поступательного развития, «его формы переходят от одного относительного принципа, годного для одного времени, к другому, годному для времени последующего» [4, с. 370].

А.Д. Градовский придерживался мнения о том, что форма государства – это отнюдь не абсолютный принцип, и он не может

представлять собой абсолютной истины, и признание данного утверждения есть, по его мнению, первое начало современной ученому политической философии, которая стала признавать, что каждому состоянию общества должна соответствовать пригодная ему форма государства.

Обосновывая свои воззрения, А.Д. Градовский в целом полагал, что подчеркивает его приверженность идеям государственной школы, что вопрос о форме государства потерял в большой степени свой интерес под влиянием условий общественной жизни XIX столетия. По его мнению, общество в XIX в. выделяет в рамках теории государственного управления не столько форму государства, сколько задачи деятельности государства и способы их осуществления. Указанное обстоятельство объяснялось А.Д. Градовским с той точки зрения, что интересы общества обратились в сторону решения практических задач общежития, и юридическая наука, сопутствуя развитию общества, изменяет свой курс от построения идеальных теорий устройства государства к выработке концепции эффективного управления государством: «Учение о государственном устройстве исчерпывало почти все содержание государственных наук прежнего времени. Наука об управлении, *Verwaltungslehre*, есть произведение и потребность нашего». Также в этом ключе А.Д. Градовский высказывал следующую позицию – «Каковы интересы, такова и наука» [4, с. 377].

И.И. Гуляк отмечал, что влияние гегелевской философии на концепцию А.Д. Градовского в начальный период его творческой деятельности сменяется впоследствии тенденцией, окрашенной позитивизмом, однако эта окраска была довольно слабой [5].

Представляет определенный научный интерес мнение А.Д. Градовского о том, что если в области права общество и государство противостоят друг другу, то в сфере управления, т. е. в области осуществления практических задач политического общества, их противоречия нивелируются. Отсюда можно сделать вывод, что еще не употребился термин «гражданское общество». А.Д. Градовский, тем не менее, уже научно его обосновывает, предполагая, что это наиболее естественный и приемлемый путь развития российского общества, однако идея гражданско-

го общества нашла в России свое применение лишь более века спустя. Так, А.Д. Градовский указывал, что отношение государства к обществу – это не отношения подчинения, а «победителя к побежденному». Общество и государство, по мнению ученого, должны взаимодействовать не по причине противоречия их интересов, а наоборот, по причине «солидарности» государственных и общественных целей, только при таких условиях, когда и общество и государство признают конечную общность своих целевых установок, обеспечивается «правильное и прочное политическое воспитание общества» [4, с. 357].

Главной задачей политической науки, государственного управления А.Д. Градовский считал необходимость пробудить самодеятельность общества и открыть средства для проявления этой самодеятельности или, говоря современным языком, создать условия для становления гражданского общества. А.Д. Градовский писал: «Общество, призванное к участию в отправлениях государственной жизни, конечно, будет лучшей средой, в которой разовьется настоящая, связанная с жизнью политическая наука. Когда общество говорит, заявляет о своих нуждах, о своих насущных интересах, когда каждый член общества причастен к жизни государства, то в качестве присяжного, то в качестве избирателя, гласного земского и городского собрания, в обществе нет места отвлеченным и разрушительным теориям, потому что каждая разрушительная теория идет вразрез с жизнью, развивающейся постепенно» [4, с. 31].

Ученый также полагал, что наука государственного управления, первой среди других общественных наук, должна быть включена в практику жизни государства, что политическая наука ни при каких условиях не может оставаться в границах одной только «умозрительной теории», государственное управление должно иметь своей целью прямое влияние на общественно-политическую жизнь.

Одно из важных условий становления гражданского общества и правового государства А.Д. Градовский видел в идее прогресса, который он понимал как последовательное развитие. А.Д. Градовский на протяжении всего научного пути придерживался концепции прогресса в своих трудах, и впослед-

ствии эта идея аккумулировалась в созданной им теории национально-прогрессивного государства.

Как отмечают И.И. Гуляк и Т.Е. Плященко, центральными в социально-политической теории А.Д. Градовского были три понятия: государство, прогресс, национальность. Соединение приведенных выше понятий философии А.Д. Градовского стало основой для формирования концепции «национально-прогрессивного государства». Такая концепция служила ответом на радикальные учения XIX в., которые А.Д. Градовский называл «разрушительными». Концепция «национально-прогрессивного государства» исключала противопоставление в рамках политической народности личности, государства и общества, наоборот в ней признается солидарность, неразрывность всех указанных элементов [5, с. 48].

А.Д. Градовский выделял три формы государственного управления в зависимости от степени участия общества. Во-первых, форма, когда государственное управление осуществлялось через органы государственной власти; во-вторых, функции государственного управления могли осуществлять выборные органы власти; в-третьих, через независимые объединения граждан. Примером последнего в современной России служит Общественная палата Российской Федерации. Таким образом, можно делать вывод о том, что, по мнению А.Д. Градовского, государственная регламентация, самоуправление и частные союзы – вот три основных способа осуществления разных общественных задач, причем данные способы не исключают, а дополняют друг друга.

А.Д. Градовский, будучи прекрасным историком и придерживаясь принципа историзма в своих исследованиях, указывал, что система государственных должностей, в том виде, как она существовала в современное ему время, есть результат долгого исторического процесса. Он отмечал, что развитие государственного управления находится в тесной связи с развитием самого государства. Рассматривая историю должностей в Западной Европе и в России, А.Д. Градовский выделял в ней достаточно резкое различие, обусловливая это существованием феодализма на Западе Европы и отсутствием его в России. Так, по мнению Т.Е. Плященко, к числу

научных достижений А.Д. Градовского следует отнести и защищаемый им тезис об активном участии народа в процессе государственного строительства, а также замечания ученого о государствообразующем характере вотчинного землевладения. А.Д. Градовский отрицал не только феодальный характер боярских имений, но и вообще наличие элементов феодализма на ранних этапах российской истории. Это, на наш взгляд, в значительной степени объяснялось влиянием политических взглядов: видя в крупных землевладельцах основную силу, противостоящую реформам 60–70 гг. XIX в., ученый постарался признать их историческую роль и доказать тем самым необоснованность их сословных привязаний [6, с. 14].

Воззрения А.Д. Градовского на проблему государственного управления в целом сочетали в себе определенный дуализм: с позиций государственной школы ученый придерживался мнения о первостепенной роли государства и его институтов в жизни общества, но одновременно он стоял и на позициях социологической школы, отмечая явное преимущество эволюционного пути развития государства над революционным. Так, А.Д. Градовский писал: «Общество, призванное к участию в отправлении государственной жизни, конечно, будет лучшей средой, в которой разовьется настоящая, связанная с жизнью политическая наука» [4, с. 24]. Из приведенного высказывания можно сделать вывод о том, что современное понятие гражданского общества, которое получило свое наибольшее распространение начиная с 90-х гг. XX в., в воззрениях А.Д. Градовского является одним из ключевых элементов системы государственного управления.

В предисловии ко второму тому книги «Начала русского государственного права» А.Д. Градовский указывает на неразработанность проблемы теоретического освещения государственного управления, отмечая отсутствие монографических работ и несовершенства законодательства. Ученый ссылается всего на двух авторов по государственному праву: И.Е. Андреевского и А.В. Романовича-Славотинского, труды которых носили гораздо менее фундаментальный и системный характер, чем написанная А.Д. Градовским трилогия. Таким образом, опираясь на мнения современников А.Д. Градовского, можно

сказать, что он был основоположником или, по меткому выражению Б.Б. Глинского, «творцом науки русского государственного права» [7, с. 128.].

В настоящее время не выработано единого понятия термина «государственное управление». Г.В. Атаманчук, например, отмечает, что в научной литературе управление рассматривается в разных аспектах, в его понятие вкладывается разное содержание. Причем имеются ввиду не просто разные подходы к управлению, разные его стороны, а понимание самого управления, на базе которого формируются его концепции [8, с. 43].

В теории государственного управления можно выделить три основных подхода к формулированию основных принципов государственного управления: правовой подход, политический подход, управленческий подход.

В целях настоящего исследования наиболее пристальное внимание необходимо уделить правовому подходу к определению сущности государственного управления.

А.Д. Градовский определял теорию государственного управления как учение об осуществлении верховных прав, принадлежащих государственной власти и тех целей государства, к достижению которых оно стремится, т. е. в современном понимании данного вопроса придерживался именно правового подхода в понимании сущности государственного управления.

Ученый полагал, что в конституционных государствах учение об осуществлении верховных прав государственной власти невозможно подвести под общее понятие управления вследствие разделения властей, поэтому в подобных государствах учение об осуществлении прав законодательной власти не входит в учение о государственном устройстве, тогда как в неограниченных монархиях, где права законодательной и административной власти соединены в одном лице, учение об осуществлении как прав законодательной, так и прав административной власти может быть соединено. Именно на этом основании А.Д. Градовский объединил в единую систему государственного управления как учреждения исполнительной (административной) власти, так и законодательные учреждения.

Учение об управлении, по мнению А.Д. Градовского, – это не только учение о

выполнении государственной властью своих прав и обязанностей, но и учение об осуществлении целей, преследуемых каждым государством. В связи с этим А.Д. Градовский полагал особенно важным точнее определить задачу государственного права.

А.Д. Градовский разделял право государственное и право полицейское исходя из критерия применения практических мер. Так, сфера действия полицейского права – это сфера практических дел и способов, которые способствуют достижению целей государственного управления, в то время как государственное право, принимая также в расчет те цели, к осуществлению которых стремится государство, не говорит о практических мерах к их осуществлению [4, с. 104].

Указанная позиция А.Д. Градовского, на наш взгляд, находит свое отражение и в современной теории права, которая в самом общем виде определяет административное право как отрасль права, регулиующую общественные отношения в сфере управленческой деятельности государственных органов и должностных лиц по исполнению публичных функций государства, а право конституционное в целом определяется как отрасль права, представляющая совокупность юридических норм, регулирующих сферу отношений, имеющих основополагающее значение для общества, государства и личности (Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков, Н.И. Матузов, А.В. Малько, В.Е. Чиркин и др.).

Сферу же действия государственного права А.Д. Градовский определял, во-первых, с точки зрения разграничения государственных целей между государственными установлениями, и, во-вторых, с точки зрения организации установлений, соответствующей предположенным целям.

Мыслитель считал непреложным тот факт, что организация государственных учреждений (установлений), на которые возложена задача по исполнению наиболее значимой предметной деятельности государства, должна быть иная, чем устройство тех учреждений, которые в основном несут обязанности по исполнению функций отдельных государственных органов. Исходя из предложенного критерия, А.Д. Градовский отмечал, что устройство административных органов государственного управления может и долж-

но быть иным, чем структура законодательных органов.

А.Д. Градовский полагал, что правильная организация системы государственных органов, определение их статуса, положения по отношению к верховной власти и к обществу невозможны без уяснения самой идеи государственных органов. Основа деятельности государственных учреждений определяется, по мнению А.Д. Градовского, идеей должности, выражением которой являются отдельные государственные органы и должности.

А.Д. Градовский первым среди отечественных ученых, по нашему мнению, выработал концепцию государственной должности как основного правореализационного механизма государственного управления.

Многие современные исследователи также отмечают, что среди массива понятий государственного управления все чаще упоминается служебное право (термин, которым характеризуют законодательство о государственной службе, подчеркивая его известную автономию внутри институтов административного права), которое начало формироваться и продолжает развиваться вокруг изначально систематизированного законодательства о государственной службе. Последнее хотя и противоречиво, но довольно быстро и успешно продвигается вперед в осмыслении и уточнении своих институтов, а также схем построения государственной службы. И определяющей категорией формирующегося служебного права, как и у А.Д. Градовского, является понятие «государственная должность» [4, с. 201].

А.Д. Градовский давал следующее определение государственной должности: государственная должность есть постоянное установление, предназначенное к непрерывному осуществлению определенных целей государства [4, с. 315].

Исходя из данного А.Д. Градовским определения, в целях наиболее полного осмысления и создания реальных условий для выработки возможности практического применения идей ученого в сфере совершенствования системы государственного управления, можно выделить следующие характерные признаки государственной должности.

Во-первых, по А.Д. Градовскому, государственная должность – это понятие посто-

янное, по общему правилу и своему смыслу созданное как постоянно действующее. По указанному признаку юридический статус государственной должности отличается от явления временных поручений, которые государство могло в особом порядке давать частным лицам.

Во-вторых, должность всегда предназначена к осуществлению определенных задач государства. Здесь важно отметить, что ключевую позицию в понимании категории «должность» А.Д. Градовский отдавал понятию компетенции, которую ученый понимал как определенную область задач, возложенных законом на данное учреждение до тех пор, пока они, в силу нового закона, не будут переданы иному учреждению. А.Д. Градовский выделял три ключевых признака компетенции: по роду дел (реальная компетенция), по пространству действия власти (территориальная компетенция), по соотношению полномочий (иерархическая компетенция). Он признавал идею разделения властей и даже считал необходимым и полезным внедрение данной идеи в практику российской государственности. Однако он высказывал идею о том, что три ветви власти есть не что иное как три формы управления государством, а содержание их едино; что государство с течением своего исторического развития уже отработало на практике три формы управления, они же – три ветви власти, однако, что характерно, среди этих форм управления ученый не всегда выделял в качестве самостоятельной формы судебную власть, включая ее в подвид исполнительной власти, а как третью форму государственного управления, А.Д. Градовский называл общественные объединения и частные труды. В этой связи А.Д. Градовский соглашался с мнением Э.-Ж. Сийеса о том, что для истинного процветания нации «нужны две вещи – частные труды и публичные учреждения» [4, с. 344].

Исходя из такого критерия компетенции, как род дел государственных учреждений (реальной компетенции), А.Д. Градовский различал три формы государственной власти: законодательную, судебную и административную.

В-третьих, признаком любой государственной должности, согласно учению А.Д. Градовского, является прямая направленность целей любой государственной должности на

осуществление целей и функций государства, как организации власти, так и политической общности людей на определенной территории. Этот признак ведет к важным последствиям. С указанной точки зрения государственные должности отличаются от общественных должностей, к которым ученый относил церковные должности, должности органов общественного управления и должности при дворе монарха. При этом ученый не противопоставлял государственные и общественные должности, справедливо отмечал факт взаимовыгодного взаимодействия общественных и государственных должностей и установлений, особенно в сфере действия частного права. По мнению А.Д. Градовского, все формы человеческого общения имеют свою функциональную и целевую наполненность, отсюда возникает необходимость в формировании соответствующего рода должностей для каждой из них, что, по нашему мнению, является верной позицией; многие задачи общественной и государственно-правовой жизни требуют координированных усилий от каждого из указанных видов должностей, и в качестве примера А.Д. Градовский приводит следующее: «Задачи общественного призрения, народного образования, медицинской помощи, народного продовольствия и т. д. требуют совместного действия сил правительственных и общественных» [9].

Являясь выразителем идей государственной теории местного самоуправления, что единодушно отмечалось и дореволюционными и современными авторами, А.Д. Градовский придерживался мнения о том, что местное самоуправление делегировано государством. Таким образом, когда государство передает органам местного управления часть своих функций, то государство должно передать им и часть своих прав для создания реальных условий реализации органами местного самоуправления властных полномочий по осуществлению вверенных им задач и функций государства, что также должно ввести местное самоуправление в предмет государственного права, в общее учение об управлении. Однако упомянутое выше воззрение, по мнению А.Д. Градовского, не изменяет ранжирования между государственными должностями, полномочия которых делегированы построенными непосредствен-

но от верховной власти в лице монарха и органами местного самоуправления, служащие которого, по общему правилу, не пользуются правами государственной службы, впрочем, стоит обратить внимание на то обстоятельство, что такое положение дел сохраняет свое значение и по настоящее время, ведь, как известно, в российском праве государственная и муниципальная службы, а, соответственно, и их должностные лица имеют разный юридический статус.

В компетенции органов местного управления А.Д. Градовский выделял два вида прав и обязанностей, первые из них следуют из функциональных работ этих органов, другие же возложены на них государством в целях совершенствования административно-управленческой системы. Таким образом, А.Д. Градовский различал естественную компетенцию и компетенцию возложенную или перенесенную. Ученый отмечал по этому поводу: «То, что мы называем самоуправлением, имеет в виду двоякую цель: 1) дать возможность различным общественным организациям осуществить свои, им присущие цели; 2) организовать участие общества в государственной администрации» [4, с. 347].

Исходя из того же принципа предназначения, государственные должности к осуществлению целей государства как организации политической власти, по мнению А.Д. Градовского, не могут считаться государственными должностные лица, предназначенные исключительно для личных услуг монарху. Однако А.Д. Градовский также отмечает, что государственное право стран Европы признает известную долю публичности в деятельности должностных лиц, состоящих при особе монарха, и совокупность которых образует Двор. Ученый объяснял это тремя причинами: 1) желанием окружить монарха особым почетом и блеском; 2) сохранением в организации монархических государств обычаев старого времени, когда придворные должности имели общегосударственное значение; 3) соединением с придворным управлением заведования разными предметами, имеющими общегосударственное значение (театры, музеи, библиотеки и т. д.) [4, с. 348].

В-четвертых, одним из ключевых признаков государственной должности А.Д. Градовский считал законность, которая, как уже было подчеркнуто, составляла один из «трех

китов» его государственно-правового учения. А.Д. Градовский, полагая, что служение государству, осуществление через свою деятельность целей государства одно из высших проявлений культуры человека, считал, что государственная должность не может рассматриваться с позиции инструмента для достижения личных целей того или другого представителя власти. Нравственное существо должности, по мнению А.Д. Градовского, выражается в сознании должностного лица, что оно служит высшим интересам политического общества, интересам, независимым от частного произвола, на это непосредственное влияние оказывают правовая культура должностного лица и условия его правового воспитания. В настоящий момент данное воззрение ученого соответствует проводимой в стране антикоррупционной политике, и, по нашему мнению, нашло свое закрепление в таких нормативно-правовых актах как федеральные законы от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 22, ст. 2063), от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 31, ст. 3215); указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих», иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г., протокол № 21).

Под именем законности А.Д. Градовский понимал прежде всего то, что права и обязанности должностных лиц определяются законом, который является нормой правительственной деятельности. Именно принцип законности государственной службы А.Д. Градовский считал юридической гарантией от произвола на местах. В то же время, ученый с практической точки зрения справедливо отмечал, что принцип подчинения должност-

ных лиц только закону может быть в полной мере проведен далеко не во всех частях системы государственного управления [4, с. 378].

Так, в области исполнительной власти право подзаконных, ведомственных правовых актов имеет, по мнению А.Д. Градовского, свое разумное и законное основание, деятельность должностных лиц направляется инструкциями и распоряжениями высших властей, однако из этого не следует, что подзаконные правовые акты могут противоречить законам. А.Д. Градовский также видел в качестве одной из причин построения единой и непротиворечивой правовой системы ответственность и неукоснительное соблюдение закона служащими.

Указанная позиция А.Д. Градовского вполне соответствует и, думается, нашла свое отражение в п. 2 ст. 4 Конституции Российской Федерации, который гласит, что Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации, в п. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которым Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации [10].

Наиболее же объективное отражение принцип законности может и должен найти, как полагал ученый, в области организации судебной власти, что также, по нашему мнению, согласуется с основными принципами современной российской правовой системы и закреплено в ст. 120 Конституции Российской Федерации, согласно которой судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону [10].

В-пятых, по мнению А.Д. Градовского, признаком государственной должности является самостоятельность должностного лица. Ученый считал, что должностное лицо, осуществляя государственный интерес и действуя на основании закона, является не пассивным исполнителем чьего-либо личного поручения, определенная отрасль государственного управления вверяется ему для самостоятельного осуществления указанных задач.

Таким образом, рассмотрев воззрения А.Д. Градовского на государственное управление, можно прийти к следующим выводам. Во-первых, А.Д. Градовский одним из первых поставил науку государственного управления на прочную теоретическую базу. Во-вторых, учение о государственном управлении строилось ученым на основе собственных разнообразных исторических изысканий. В-третьих, красной нитью в учении А.Д. Градовского о государственном управлении проходят идеи законности, порядка и прогресса. Также важно отметить концепцию государственной должности, выработанную ученым, изучение которой становится особенно актуально в рамках формирования современного служебного права. А.Д. Градовский – сторонник реформ и прогресса – тем не менее ратовал за постепенные, эволюционные изменения государственной жизни и государственного устройства в России, основанные на взаимопроникновении теории и практики общественной жизни. По словам самого А.Д. Градовского, если этого не будет сделано, общество остановится в своем развитии, оно или ничего не даст будущему поколению, или безмерно усложнит его задачу. Указанная идея, на наш взгляд, наиболее полно выражает концепцию развития современной нам российской государственности.

1. Глушаченко С.Б. Правовые идеалы в отечественной правовой мысли: парадигма построения правовой государственности // История государства и права. 2009. № 5.
2. Миронов А.Л. Институт государственного управления: политический и социальный характер // Правовая инициатива. 2013. № 11. С. 39-42.
3. Куприц Н.Я. Из истории государственно-правовой мысли дореволюционной России. М., 1980.
4. Градовский А.Д. Собрание сочинений: в 9 т. Спб., 1899–1904. Т. 3.
5. Гуторов В.А., Гуляк И.И. А.Д. Градовский – ученый и социально-политический мыслитель // Журнал социологии и социальной антропологии. 2002. Т. 5. № 3.
6. Плященко Т.Е. Политические и исторические взгляды А.Д. Градовского: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Воронеж, 2004.
7. Глинский Б.Б. Очерки русского прогресса: Статьи исторические, по общественным во-

- просам и критико-биографические // А.Д. Градовский: Опыт характеристики. Спб., 1900.
8. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. М., 1997.
  9. *Жидкова Е.Н.* Доктринальные воззрения А.Д. Градовского на проблемы местного самоуправления и регионализации // Вестник Тамбовского университета. Серия Гуманитарные науки. Тамбов, 2012. Вып. 9 (113). С. 381-387.
  10. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (с изм. и доп. от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 
1. *Glushachenko S.B.* Pravovye idealy v otechestvennoy pravovoy mysli: paradigma postroeniya pravovoy gosudarstvennosti // Istoriya gosudarstva i prava. 2009. № 5.
  2. *Mironov A.L.* Institut gosudarstvennogo upravleniya: politicheskiy i sotsial'nyy kharakter // Pravovaya initsiativa. 2013. № 11. С. 39-42.
  3. *Kuprits N.Ya.* Iz istorii gosudarstvenno-pravovoy mysli dorevolutsionnoy Rossii. М., 1980.
  4. Gradovskiy A.D. *Sobranie sochineniy: v 9 t.* Spb., 1899–1904. Т. 3.
  5. *Gutorov V.A., Gulyak I.I.* A.D. Gradovskiy – uchenyy i sotsial'no-politicheskiy myslitel' // Zhurnal sotsiologii i sotsial'noy antropologii. 2002. Т. 5. № 3.
  6. *Plyashchenko T.E.* Politicheskie i istoricheskie vzglyady A.D. Gradovskogo: avtoref. dis. ... kand. ist. nauk. Voronezh, 2004.
  7. *Glinskiy B.B.* Ocherki russkogo progressa: Stat'i istoricheskie, po obshchestvennym voprosam i kritiko-biograficheskie // A.D. Gradovskiy: Opyt kharakteristiki. Spb., 1900.
  8. *Atamanchuk G.V.* Teoriya gosudarstvennogo upravleniya. М., 1997.
  9. *Zhidkova E.N.* Doktrinal'nye vozzreniya A.D. Gradovskogo na problemy mestnogo samoupravleniya i regionalizatsii // Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya Gumanitarnye nauki. Tambov, 2012. Vyp. 9 (113). S. 381-387.
  10. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii ot 12.12.1993 g. (s izm. i dop. ot 05.02.2014 g. № 2-FKZ). Dostup iz spravochno-pravovoy sistemy “Konsul'tantPlyus”.
- Поступила в редакцию 12.05.2014 г.

UDC 340

## DOCTRINE OF A.D. GRADOVSKY ON STATE GOVERNANCE

Ruslan Vladimirovich PUZIKOV, Tambov State University named after G.R. Derzhavin, Tambov, Russian Federation, Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of Civil Law Department, e-mail: kafedra\_gp@mail.ru

Elena Nikolayeva ZHIDKOVA, Tambov State University named after G.R. Derzhavin, Tambov, Russian Federation, Post-graduate Student, Theory of State and Law Department; Tambov regional court, Tambov, Russian Federation, Secretary of court hearing, e-mail: milena-const@yandex.ru

The article analyzes the teachings of A.D. Gradovsky on public administration. Representatives of different branches of Russian and foreign law have not developed a common understanding of the concept of relative and subject of public administration as a theoretical science. Mentioned problem is caused by a complex of factors both objective and subjective, especially polysemous terms “state” and “management”, the fact of having the most diverse approaches to understanding them. Russian legal community, both practical theoretical its branch, so achieved significant results to improve public administration, but for maximum effect, we, believe it is necessary to appeal to the Russian classics, right thought, especially the “golden fund” Russian law, the flourishing which was in the mid-second half of 19<sup>th</sup> century, and prominent members of which undoubtedly applies A.D. Gradovsky known as legal scholar, writer, whose views on the construction of an efficient legal state with the leading role of society in governance are particularly relevant to our period as the Russian front at all times the importance of soybeans lost the choice and value of liberal values. In this regard, it is difficult to overestimate the appeal to Russian historical and legal practice.

Particular attention is paid to the study of the concept of “post” as a fundamental category of government, analyzes the main features of the public office, allocated under the doctrine A.D. Gradovsky. The influence of the principle of legality, the theory of progress on the formation of government in the Russian Empire is noted. Basic ideas promoted by scientists – the idea of progress, science and practice of interpenetration, attraction to the positivist understanding of law are reflected in his theory of governance.

*Key words:* law; A.D. Gradovsky; government; office; rule of law; progress.