

27270
ВЫСОЧАЙШЕ учрежденная Особая Высшая Комиссія для всесто-
ронняго изслѣдованія желѣзнодорожнаго дѣла въ Россіи.

В. XXI.



ДОЛЖНОСТНЫЯ ЛИЦА ВЪ ПРУССІИ.

~~34857.~~

Г. Демарьяль.

Переводъ В. ИВАНОВСКАГО.

(Изъ Bulletin de l'Association du Congrès international des chemins de fer,
Мартъ 1909 года.).

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

Тип. М. Д. Ломковского,  Думская улица, д. № 5.

1909.

24857
ВЫСОЧАЙШЕ учрежденная Особая Высшая Комиссія для всесто-
ронняго изслѣдованія желѣзнодорожнаго дѣла въ Россіи.

В. XXI.



ДОЛЖНОСТНЫЯ ЛИЦА ВЪ ПРУССІИ.

~~24857~~
Г. Демарьяль.

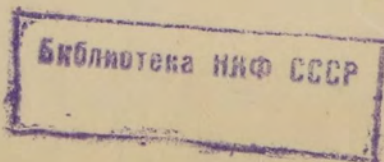
Переводъ В. ИВАНОВСКАГО.

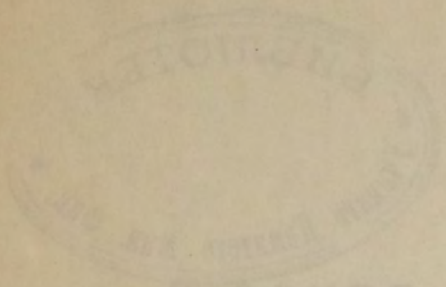
(Изъ Bulletin de l'Association du Congrès international des chemins de fer,
Мартъ 1909 года.).

С. - ПЕТЕРБУРГЪ.

Тип. М. Д. Ломковскаго,  Думская улица, д. № 5.

1909.





В. XXI

ДОУЖНОСТІЯ ДІЛА ВЪ РУССІИ

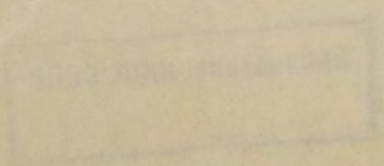
Т. Томарская

Издана в Петербургѣ

Печатано по распоряженію Высочайше учрежденной особой высшей Комиссіи
для всесторонняго изслѣдованія желѣзнодорожнаго дѣла въ Россіи.

84471

84471



Должностныя лица въ Пруссіи.

Германская администрація пользуется прекрасной репутаціей.

Въ 1843 году Laboulaye, возвратясь изъ командировки въ Пруссію и Вюртембергъ, предпринятой по распоряженію французскаго правительства для изученія принятаго въ Германіи способа замѣщать вакантные высшіе административные посты, съ увлеченіемъ восхвалялъ германскую администрацію и писалъ: «Достаточно поѣздить по Германіи, чтобы сразу замѣтить, какой образцовый порядокъ царитъ во всѣхъ частяхъ ея управленія... Секретъ могущества Пруссіи заключается съ одной стороны въ ея университетахъ, а съ другой—въ ея администраціи» ¹⁾.

Въ 1865 году Конгрессъ Соединенныхъ Штатовъ, намѣреваясь вывести злоупотребленія, порожденныя системой занятія административныхъ мѣстъ лицами, принадлежащими къ доминирующей въ данное время политической партіи,—поручилъ особой комиссіи изучить организацію управленія главнѣйшихъ европейскихъ государствъ. Въ своемъ докладѣ комиссія констатируетъ, что германскія государства въ этомъ отношеніи могутъ служить образцомъ не только для Соединенныхъ Штатовъ Америки, но и для всякаго цивилизованнаго государства ²⁾.

¹⁾ «De l'enseignement et du noviciat administratifs en Allemagne» (Revue de législation et de jurisprudence, 1843, стр. 545).

²⁾ «Bulletin de la Société de législation comparée». Томъ I-й, 1869—1872 г.г., страница 96.

Въ своей книгѣ «*Études sur l'Allemagne politique*» ¹⁾ André Lebou, бывшій министръ, назвалъ прусскую бюрократію, однимъ изъ самыхъ совершенныхъ орудій управленія въ современной Европѣ, даже какъ бы олицетворяющимъ собою безтѣлесное существо, живущее собственной жизнью и одаренное неугасающимъ чувствомъ инициативы, стремленіемъ къ прогрессу и необычайной исполнительною способностью.

Въ докторской диссертациі «*La fonction publique en Allemagne*» ²⁾ Kammerer, нынѣ состоящій французскимъ консуломъ, писалъ: «Трудно найти въ Европѣ высшій персоналъ болѣе опытный и приспособленный къ исполненію возложенныхъ на него обязанностей, чѣмъ личный составъ германской администраціи. Благодаря продолжительной практикѣ до полученія назначенія на серьезный постъ въ Германіи рѣдко случается, чтобы приобрѣтеніе необходимаго опыта начальниками совершалось за счетъ стѣсненій и убытковъ подвѣдомственныхъ лицъ, какъ во Франціи, гдѣ высшія должностныя лица сплошь да рядомъ при вступленіи въ должность, вовсе къ ней не подготовлены».

Въ предисловіи къ переводу «*Droit public de l'Empire allemand*», Laband'a ³⁾, Larnaude, профессоръ государственнаго права Парижскаго Факультета, говоритъ: «Сравнивая оба государства главнымъ образомъ съ точки зрѣнія организаціи администраціи и государственной службы, ясно видно, насколько мы бы выиграли, позаимствовавъ у нашихъ сосѣдей ихъ мудрыя правила, касающіяся: комплектованія личнаго состава, повышенія служащихъ въ должностяхъ, надзора и контроля надъ должностными лицами. Къ счастью или несчастью исторія послѣдней четверти вѣка неопровержимо доказываетъ, что правительство повсюду хочетъ взять на себя новыя и весьма трудныя обязанности. Это безопасно лишь въ томъ случаѣ, если имѣть для выполненія этихъ обязанностей умѣло выбранную и хорошо управляемую администрацію, дающую наибольшую производительность при наименьшихъ затратахъ, какъ всякая хорошо сконструированная машина. Если даже извѣстный знатокъ ⁴⁾ въ этомъ дѣлѣ могъ назвать германскую администрацію самой трудоспособной въ мірѣ,—не представляется ли для насъ крайне интереснымъ изучить ея механизмъ?».

¹⁾ «*A. Colin*» 1898 годъ, стр. 218.

²⁾ «*Rousseau*» 1899 годъ, стр. 173.

³⁾ Изданіе библиотеки международнаго права 1902 г.

⁴⁾ Lavissee «*Études sur l'Histoire de Prusse*» стр. 16.

Наконецъ за послѣднее время Jules Huret въ своемъ трудѣ — «Rhin-Westphalie» посвятилъ статью озаглавленную: «Правительство на службѣ у обывателей», описанію замѣчательной приспособленности общественнаго управленія къ обывательскимъ потребностямъ.

Въ то самое время, когда во Франціи обсуждается вопросъ объ изданіи Положенія о служащихъ, вполне естественно послѣдовать совѣту Lagnaude'a и изслѣдовать, какимъ образомъ пополняется личный составъ администраціи въ Германіи, и на чемъ основано фактическое управленіе служащими. Результаты такого изслѣдованія помѣщены ниже, причѣмъ результаты эти только подтверждаютъ вышеприведенныя мнѣнія и сужденія.

Необходимо оговориться, что все дальнѣйшее не будетъ относиться вообще къ германскимъ должностнымъ лицамъ, а лишь къ прусскимъ должностнымъ лицамъ. Германія представляетъ собою Союзное Государство, слѣдовательно, необходимо различать съ одной стороны Германскую Имперію, а съ другой 26 государствъ, изъ которыхъ она состоитъ. На имперской службѣ состоятъ лишь должностныя лица общихъ учрежденій Союза, напримѣръ служащіе вѣдомства иностранныхъ дѣлъ, колоній, почты и телеграфа, государственнаго казначейства, государственнаго банка, страхованія рабочихъ отъ болѣзни, увѣчій и старости, всѣ служащіе въ Эльзасѣ-Лотарингіи и служащіе по военному управленію. Всѣ прочіе служащіе состоятъ на службѣ у отдѣльныхъ правительствъ. Слѣдовательно нѣтъ германскихъ должностныхъ лицъ, а есть должностныя лица германской имперіи, прусскія, баварскія, вюртембергскія, саксонскія, гессенскія и т. д. Нѣтъ общаго законодательства относительно государственной службы въ Германіи, а есть отдѣльныя законодательства различныхъ составляющихъ ее государствъ.

На дѣлѣ всѣ эти законодательства имѣютъ конечно много общаго, поэтому достаточно изучить одно изъ нихъ, чтобы знать всѣ остальные по крайней мѣрѣ въ ихъ основныхъ чертахъ. Мы конечно дали предпочтеніе Пруссіи, какъ самому значительному изъ германскихъ государствъ, насчитывающему большее населеніе, чѣмъ всѣ прочія 25 государствъ вмѣстѣ взятые (35 милліоновъ на 60 милліоновъ всего населенія Германіи). Кромѣ того прусскіе законы въ этой области, какъ и во многихъ другихъ, даютъ тонъ всей Германіи.

Такого рода изслѣдованіе удалось произвести въ Пруссіи только потому, что тамъ имѣются опредѣленные принципы, законодательство, можно сказать даже наука о государственной службѣ. Условія

полученія или лишенія государственной должности не являются различными, какъ во Франціи, для разныхъ категорій служащихъ, не зависятъ отъ фантазіи министра, главы кабинета, завѣдывающаго личнымъ составомъ или префекта, а подчинены опредѣленнымъ общимъ правиламъ ¹⁾).

Поступленіе на службу.

Поступленіе на правительственную службу прусскихъ подданныхъ допускается на нижеслѣдующихъ основаніяхъ:

Статья 70-я Общаго уложенія 1794 года ²⁾ гласитъ: «Получить назначеніе на должность можетъ лишь лицо, имѣющее на это право, и только послѣ того, какъ будетъ удостовѣрена пригодность его къ занятію данной должности».

Статья 71-я того же уложенія: «Для каждаго рода должности законами, правилами и инструкціями устанавливается совокупность правъ, необходимыхъ для занятія этой должности, способъ опредѣленія пригодности къ занятію должности, и отъ кого зависитъ назначеніе на должность».

Статья 4-я Конституціи 1850 года: «Все прусскіе подданные равны. Привилегированныхъ нѣтъ. Государственная служба доступна каждому, кто удовлетворяетъ требованіямъ закона и пригоденъ къ занятію должности».

Французская «Déclaration des droits de l'homme» заключаетъ въ себѣ примѣрно то же самое, вся разница въ томъ насколько эти требованія выполняются. Вѣдь Франція подарила міру много полезныхъ идей, но часто сама не извлекала изъ нихъ никакой пользы: «sic nos non nobis». Въ Пруссіи принципъ, что долж-

¹⁾ Главнѣйшіе источники, послужившіе для составленія настоящаго труда слѣдующіе: Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preussen (Руководство по прусской конституціи и администраціи), и именно гл. 11 ст. 3: государственныя власти, ст. 4: государственныя должностныя лица, сочин. Графа фонъ-Грайсъ, президента управленія округа (префекта), изд. Шпрингера, Берлинъ, 14-е изданіе. Der Staatsbeamte in Preussen (Государственное должностное лицо въ Пруссіи), официальный сборникъ законовъ, положеній и распоряженій, касающихся служащихъ: назначеніе, дисциплинарныя правила, отставка и т. д. изд. редакціи «Собраніе распоряженій и постановленій правительства», Бруеръ въ Берлинѣ. Die Beamtenbesoldungstitel des preussischen Staats (Права прусскихъ служащихъ на денежное вознагражденіе) соч. Лоренса. изд. Наммахера, Берлинъ, 13-е изд.

²⁾ Въ 1794 г. появилась послѣ продолжительной работы, предпринятой по настоянію Фридриха II, первая кодификація прусскихъ законовъ, подъ названіемъ: «Allgemeines Landrecht» (Общія права страны). Цѣлая статья посвящена общимъ правамъ и обязанностямъ должностныхъ лицъ.

ностное лицо может занять должность только послѣ публичнаго удостовѣренія въ его пригодности къ ней, является одной изъ основъ государства.

Примѣненіе этого принципа повело къ подраздѣленію должностей въ Пруссіи на: низшія—требующія лишь механическаго труда, среднія—для занятія коихъ необходима практически подготовка и высшія,—требующія научной подготовки¹⁾. На этомъ раздѣленіи построена система приѣма служащихъ на всякія правительственныя должности.

Низшія должности. Этыхъ должностей очень много, напримѣръ: таможенный досмотрщикъ, лѣсной объѣздчикъ, городской, урядникъ, тюремный надзиратель, курьеръ и т. п., изъ другой категоріи—переписчикъ, или конторскій писецъ.

Эти должности предоставляются исключительно отставнымъ нижнимъ чинамъ при соблюденіи условій общихъ для всѣхъ германскихъ государствъ и установленныхъ актомъ Bundesrath'a (союзнаго совѣта имперіи), отъ 21 Марта 1882 года²⁾.

Предоставленіе гражданскихъ должностей отставнымъ военнымъ ведется съ начала прошлаго столѣтія. Сейчасъ же послѣ пораженія при Іенѣ, пораженія, вызвавшаго всѣ великія военныя и гражданскія реформы въ Пруссіи и создавшаго ея современное могущество, пруссаки ввели всеобщую краткосрочную воинскую повинность. Для образованія кадровъ вооруженной націи необходимо было получить контингентъ сверхсрочныхъ нижнихъ чиновъ, которыхъ и привлекли, обезпечивъ имъ полученіе гражданскихъ мѣстъ по оставленіи ими военной службы. Результатъ оказался превосходнымъ и для арміи, насчитывающей значительное число сверхсрочныхъ, и для гражданского управленія, получившаго возможность регулярно пополнять отставными военными всѣ вакантныя должности, требующія лишь механической работы.

Подъ отставными нижними чинами, которыхъ имѣетъ въ виду актъ отъ 21 Марта 1882 года, слѣдуетъ понимать во первыхъ, унтеръ-офицеровъ и солдатъ, признанныхъ негодными къ продолженію службы вслѣдствіе увѣчій или болѣзни, явившихся результатомъ несенія ими служебныхъ обязанностей, или же признанныхъ негодными къ продолженію службы безразлично по какимъ

¹⁾ Handbuch der Verwaltung, глава II, статья IV.

²⁾ Актъ этотъ полностью приведенъ со всѣми относящимися къ нему таблицами въ сборникѣ подъ заглавіемъ Der Reichsbeamte (Государственное должностное лицо), изд. Бруера, Берлинъ, стр. 239.

причинамъ, если они состояли на службѣ не менѣе восьми лѣтъ, и во вторыхъ, унтеръ-офицеровъ, прослужившихъ 12 лѣтъ и солдатъ, прослужившихъ восемнадцать лѣтъ. Каждому отставному нижнему чину, удовлетворяющему вышеизложеннымъ условіямъ и съ хорошей аттестаціей относительно поведенія, военныя власти выдаютъ *Civilversorgungsschein* (удостовереніе на право полученія гражданской должности). Каждый кандидатъ указываетъ какого рода должность онъ хочетъ получить, но къ занятію этой должности онъ можетъ быть допущенъ не ранѣе, чѣмъ пройдетъ извѣстный испытательный стажъ (*Probezeit*), который продолжается отъ полугода до одного года, такъ какъ его право на занятіе должности, какъ бывшаго военнаго, можетъ быть осуществлено лишь постольку, поскольку онъ окажется пригоднымъ для данной должности на общемъ основаніи. Порядокъ приѣма кандидатовъ обусловливается порядкомъ записи ихъ въ кандидатскіе списки. Когда дѣло касается должности требующей особыхъ познаній, — послѣ стажа, или даже до и послѣ стажа, кандидатъ подвергается экзаменамъ.

Французскіе законы и распоряженія, касающіеся предоставленія гражданскихъ мѣстъ отставнымъ военнымъ по большей части заимствованы изъ этой организаціи. Но въ Германіи гражданскія должности привлекаютъ гораздо больше кандидатовъ, чѣмъ во Франціи, гдѣ всегда замѣчается избытокъ желающихъ получить спокойное мѣсто, вродѣ сторожа при конторѣ, и отсутствіе кандидатовъ на болѣе дѣятельную службу, какъ напримѣръ на почту, собираніе податей и т. п. ¹⁾; впрочемъ въ Пруссіи низшія должности значительно лучше оплачиваются (см. дальше въ главѣ о содержаніи служащихъ) и кромѣ того пользуются всеобщимъ уваженіемъ, какъ и всѣ относящіеся къ государственному управленію.

Среднія должности. Къ средней категоріи (*mittleren*) должностей государственнаго управленія относятся: дѣлопроизводители (секретари), счетоводы, кассиры, служащіе въ полицейскихъ и податныхъ учрежденіяхъ, за исключеніемъ начальниковъ таковыхъ, и т. д. По крайней мѣрѣ половина всѣхъ должностей этой категоріи, не требующихъ извѣстнаго развитія, или спеціальныхъ познаній, предоставляется кандидатамъ изъ военныхъ, остальные заполняются изъ числа штатскихъ при посредствѣ учрежденнаго еще въ 1827 году приказомъ королевскаго кабинета ²⁾ *Civilsupernumeriat'a*, т. е.

¹⁾ (См. ежегодные отчеты комиссіи по распредѣленію отставныхъ военныхъ на гражданскія должности, напечатанные въ *Officiel'*ѣ.

²⁾ *Der Staatsbeamte*, стр. 355.

института сверхштатныхъ служащихъ, имѣющаго цѣлью какъ гласить приказъ создать *питомникъ* (Pflanzschule) кандидатовъ на среднія должности.

Для этой цѣли начальники различныхъ учрежденій каждаго округа имѣютъ право принимать съ разрѣшенія президента провинціи ¹⁾ молодыхъ людей въ качествѣ сверхштатныхъ на свободныя сверхштатныя вакансіи, въ томъ случаѣ, когда кандидаты отбыли уже воинскую повинность или освобождены отъ нея, не замѣчены въ дурномъ поведеніи, могутъ доказать, что имѣютъ обеспеченныя средства къ существованію во время стажа, продолжающагося не менѣе 3-хъ лѣтъ, и наконецъ имѣютъ аттестатъ объ окончаніи 6-ти классовъ классической, или реальной высшей школы ²⁾, или же удостовѣреніе объ успѣшной службѣ въ продолженіи нѣсколькихъ лѣтъ въ другихъ учрежденіяхъ. Совершенно точно и ясно указано, что сверхштатный не имѣетъ никакого права на полученіе платной должности и что въ любой моментъ прохожденія стажа онъ можетъ быть уволенъ вслѣдствіе недостаточнаго трудолюбія, неспособности или плохого поведенія. По прохожденіи сверхштатныхъ должностей кандидаты подвергаются соотвѣтственнымъ экзаменамъ сообразно съ различными родами службы. Подробности примѣненія этого положенія установлены указомъ 21 Августа 1894 года, а также предписаніями и циркулярами министровъ.

Вышія должности. Здѣсь особенно ярко выступаетъ своеобразность прусской системы. Для большей наглядности мы остановимся на чисто административныхъ высшихъ должностяхъ, какъ наиболѣе типичныхъ, и подробно разберемъ способъ выбора кандидатовъ на эти должности.

Вышія должностныя лица разныхъ административныхъ учреждений (т. е. примѣрно всѣ тѣ, которые во Франціи подчинены министерству внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, труда и коммерціи) со-

¹⁾ Провинція (Provinz) состоитъ изъ двухъ или трехъ округовъ. Округъ (Bezirk) соотвѣтствуетъ французскому департаменту, но немного больше его; въ Пруссіи на 35 милліоновъ жителей всего 36 округовъ, а во Франціи менѣе чѣмъ на 40 милліоновъ жителей имѣется 86 департаментовъ.

²⁾ Въ Германіи высшими школами называются тѣ учебныя заведенія, которые во Франціи называются средними. Одни изъ нихъ, гимназіи (Gymnasien) даютъ классическое образованіе, а другія, реальныя училища (Realschulen—дословно школы практическихъ знаній), даютъ образованіе, называемое во Франціи—«новымъ», гдѣ мертвые языки замѣнены новыми языками. Продолжительность ученія въ гимназіяхъ—9 лѣтъ, а въ реальныхъ училищахъ—6 лѣтъ; но преподаваніе поставлено въ гимназіяхъ такимъ образомъ, что первые шесть классовъ гимназіи даютъ также законченное образованіе. (Handbuch—статья «Вышія школы»).

ставляютъ одинъ корпусъ: высшій административный корпусъ (Der höhere Verwaltungsdienst), комплектуемый не изъ среды служащихъ, занимающихъ среднія должности, а изъ особой категоріи лицъ путемъ испытаній, установленныхъ закономъ 11 Марта 1879 года и регламентомъ 30 Ноября 1883 года, на нижеслѣдующихъ главныхъ основаніяхъ ¹⁾:

Прежде всего кандидатъ долженъ предъявить удостовѣреніе, что онъ посѣщалъ въ продолженіи 3-хъ лѣтъ курсы юридическихъ и политическихъ наукъ ²⁾; по крайней мѣрѣ половину этого времени онъ долженъ былъ слушать лекціи въ одномъ изъ германскихъ университетовъ. Не требуется предъявленія дипломовъ, такъ какъ экзамены, которые производятся въ концѣ каждаго учебнаго года на французскихъ юридическихъ факультетахъ, и французскіе дипломы совершенно отсутствуютъ въ Германіи. Въ германскихъ университетахъ проводится принципъ, что студентамъ должна быть предоставлена возможность приобрѣтать познанія тѣмъ способомъ, какой они признаютъ для себя наиболѣе подходящимъ, и администрація не вмѣшивается въ установленіе опредѣленнаго порядка прохожденія студентами курса наукъ и не провѣряетъ, какую пользу они извлекли изъ пребыванія въ университетѣ; это называется свободой науки (Die Lernfreiheit) ³⁾. Слѣдовательно предъявленія какого-либо диплома не требуется, но взамѣнъ этого необходимо выдержать два экзамена, называемыхъ государственными экзаменами (Staatsprüfungen), такъ какъ они даютъ право доступа на государственную службу. Эти экзамены происходятъ ежегодно.

Первый экзамень происходитъ въ каждомъ апелляціонномъ судѣ, являясь общимъ для кандидатовъ на судебныя и на административныя должности. Кандидатъ долженъ обратиться съ прошеніемъ къ Президенту, который допускаетъ его къ экзамену: если кандидатъ этотъ пользуется безупречною репутаціей въ отношеніи нравственности, если у него все окажется въ порядкѣ по отношенію къ воинской повинности, и наконецъ если онъ докажетъ наличіе средствъ къ существованію въ продолженіи

¹⁾ Der Staatsbeamte, стр. 93 и 96.

²⁾ Повсюду кромѣ Страсбурга курсы политическихъ наукъ читаются не на юридическихъ, а на философскихъ факультетахъ германскихъ университетовъ. Въ Тубингенѣ, Вюрцбургѣ и Мюнхенѣ существуютъ даже спеціальныя факультеты.

³⁾ Докторское званіе, присуждаемое германскими университетами, является скорѣй ученымъ титуломъ, чѣмъ университетской степенью. Предъявленія докторскаго диплома не требуется при вступленіи на службу и потому лишь незначительная часть студентовъ задаетъ себѣ трудъ добиться этого званія.

не менѣе 4-хъ лѣтъ стажа. Кромѣ того кандидату можетъ быть отказано въ допущеніи къ экзамену, если число отбывающихъ стажъ столь значительно, что не представляется возможнымъ занять его полезною дѣятельностью во время стажа. Этотъ первый экзаменъ—исключительно теоретическій и предназначенъ для выясненія общихъ качествъ кандидата; онъ состоитъ во первыхъ, изъ письменной работы, на выполненіе коей дается шесть недѣль, причемъ кандидатъ обязанъ поклясться, что онъ работалъ самостоятельно, и если окажется, что онъ нарушилъ клятву, онъ исключается съ государственной службы, и во вторыхъ, изъ различныхъ устныхъ испытаній. Предметами экзаменовъ служатъ основы частнаго права, публичнаго права, исторіи права и политическихъ наукъ. Экзаменуютъ члены суда и профессора университетовъ.

Кандидатъ, выдержавшій экзаменъ долженъ пройти четырехлѣтній стажъ; въ это время онъ называется референтомъ. По требованію закона 1879 года въ первой половинѣ этого стажа онъ долженъ былъ находиться въ распоряженіи судебныхъ властей, но законъ 10 Августа 1906 года уменьшилъ срокъ пребыванія въ судебныхъ учрежденіяхъ до девяти мѣсяцевъ. По прошествіи девяти мѣсяцевъ кандидатъ переходитъ въ административныя учрежденія. Онъ послѣдовательно занимается при муниципалитетѣ, у ландрата ¹⁾, въ различныхъ административныхъ учрежденіяхъ округа, въ административномъ судѣ и повсюду о немъ составляются ежемѣсячныя замѣтки.

Если во время прохожденія стажа окажется, что кандидатъ не обладаетъ необходимыми для его профессіи качествами, его увольняютъ. Въ противномъ случаѣ, замѣтки о немъ и главнѣйшія его служебныя работы направляются къ министрамъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ, такъ какъ окончательные экзамены по администраціи происходятъ въ Берлинѣ и уже экзаменуютъ не юристы, а высшія должностныя лица сѣоихъ министерствъ. Эти экзамены какъ гласитъ законъ имѣютъ главнымъ образомъ практическій и профессиональный характеръ. Письменныхъ экзаменовъ два—одинъ сочиненіе на тему изъ государственнаго права, а другой—на тему политико-экономическую, причемъ на каждое изъ сочиненій дается по шести недѣль времени. Устный экзаменъ состоитъ изъ доклада

¹⁾ Ландратъ—управляющій «Kreis'a». «Kreis» соответствуетъ французскому «arrondissement», но въ то время какъ роль послѣдняго въ административномъ отношеніи ничтожна, германскій Kreis играетъ видную роль въ мѣстной административной жизни (Handbuch, статья Kreis).

по дѣлу, переданному на разсмотрѣніе за три дня до экзамена, и изъ общихъ вопросовъ по законовѣдѣнію, политическимъ, социальнымъ и финансовымъ наукамъ.

Въ случаѣ неудачи какъ на первоначальномъ, такъ и на окончательномъ экзаменѣ кандидатъ получаетъ лишь по одной переэкзаменовкѣ.

Кандидатъ по принятіи на службу получаетъ титулъ ассессора администраціи и назначается на одну изъ начальныхъ высшихъ административныхъ должностей, т. е. или начальникомъ отдѣленія въ одно изъ окружныхъ учрежденій, или помощникомъ президента округа или провинціи, или членомъ окружнаго управленія, или членомъ административнаго суда, или же членомъ податнаго управленія провинціи. Содержанія ему полагается 5.250 франковъ въ годъ, не считая квартирныхъ, размѣръ которыхъ колеблется въ зависимости отъ мѣстности между 570 и 1.125 франковъ.

Въ этомъ и заключаются тѣ особыя правила, на основаніи которыхъ производится комплектованіе личнаго состава прусской администраціи. Правила эти за исключеніемъ програмныхъ различій одинаковы для всѣхъ отраслей управленія. Характеръ этихъ правилъ дѣйствительно общегосударственный, касается ли дѣло юстиціи, обученія, почты, общественныхъ сооружений, управленія лѣсами, горнаго дѣла, путей сообщенія и т. п., повсюду кадръ высшихъ служащихъ комплектуется особо и неизмѣнно съ той же тройной гаранціей пригодности кандидата: удостовѣреніе въ общихъ его качествахъ при посредствѣ теоретическаго экзамена предварительно допущенія до стажа; удостовѣреніе въ личныхъ качествахъ и профессиональномъ усердіи во время продолжительнаго и суроваго стажа въ мѣстныхъ учрежденіяхъ; и наконецъ для провѣрки безпристрастности оцѣнки кандидата во время стажа мѣстнымъ начальствомъ въ замѣткахъ, — послѣднее и торжественное удостовѣреніе пригодности его къ службѣ въ присутствіи центральной власти.

Если подвергнуть разсмотрѣнію всю систему, видно, что стажъ составляетъ ея главную часть. Никогда ни одинъ служащій не можетъ быть назначенъ, не пройдя черезъ это испытаніе. Въ то время какъ во Франціи стажъ, тамъ, гдѣ онъ существуетъ, является лишь жалкой формальностью, въ Пруссіи онъ имѣетъ преимущественное значеніе при рѣшеніи судьбы кандидата. Во Франціи продолжительность стажа не превосходитъ одного, рѣдко двухъ лѣтъ, въ Пруссіи же шестимѣсячный или годичный стажъ требуется лишь для низшихъ должностей, для среднихъ установлень трехлѣтній, а для

высших минимумъ четырехлѣтній. Во Франціи стажъ проходится безъ всякой системы, въ Пруссіи стажъ заключаетъ полное изученіе службы съ прохожденіемъ различныхъ должностей особенно для среднихъ и высшихъ служащихъ, гдѣ онъ называется *Vorbereitung*, или *Ausbildung* (подготовка, образованіе). Во Франціи успѣшность прохожденія стажа никѣмъ не санкціонируется—всѣ допущенные къ стажу получаютъ затѣмъ должности, а въ Пруссіи многихъ кандидатовъ во время стажа увольняютъ. Во Франціи за весьма рѣдкими исключеніями послѣ стажа не полагается никакихъ экзаменовъ; кандидаты зачисляются по результатамъ пріемныхъ теоретическихъ конкурсныхъ экзаменовъ, результатамъ по большей части случайнымъ, такъ какъ кандидаты совсѣмъ профаны въ администраціи; послѣ стажа въ Пруссіи обязательно слѣдуютъ экзамены, въ сущности являющіеся пріемными; гдѣ экзаменуютъ уже не лицейство и студентовъ факультетовъ, а молодыхъ людей, освоившихся съ административною дѣятельностью, такихъ, качества которыхъ поддаются всесторонней оцѣнкѣ.

Второй характерный признакъ прусской системы — это комплектованіе личнаго состава среднихъ и высшихъ должностей изъ различнаго контингента лицъ; въ то время какъ отъ первыхъ требуется лишь практическая подготовка, къ послѣднимъ предъявляются очень высокія требованія въ отношеніи развитія и образованія какъ общаго, такъ и профессиональнаго. Необходимость этого различія логически вытекаетъ изъ сути дѣла, и по всей вѣроятности именно по этому французская администрація никакого различія не дѣлаетъ.

На это навѣрное послѣдуетъ возраженіе, что создавать особый кадръ для высшихъ должностей и закрыть самымъ способомъ комплектованія этого кадра доступъ къ высшимъ должностямъ служащимъ на среднихъ должностяхъ, противорѣчитъ началамъ равенства и демократическимъ принципамъ.

Въ этомъ необходимо разобраться. Совершенно справедливо утвержденіе, что не смотря на палліативы вродѣ стипендій, всякое образованіе, кромѣ начальнаго, сейчасъ мало доступно дѣтямъ бѣдныхъ родителей, и что имъ труднѣе пріобрѣсти ту степень развитія, которая необходима для занятія высшей должности. Но организацію обученія нельзя смѣшивать съ государственной службой. Здѣсь мы не занимаемся вопросомъ, какимъ образомъ слѣдовало бы распределить народное образованіе, болѣе логично и справедливо ¹⁾,

¹⁾ Вотъ, однако, въ двухъ словахъ рѣшеніе этого вопроса. Слѣдуетъ сдѣлать среднее образованіе бесплатнымъ, какъ и начальное, и допускать къ сред-

а должны лишь рѣшить, противно ли духу и интересамъ демократіи требовать наличія спеціальныхъ качествъ у лицъ, назначаемыхъ на высшія должности.

Вмѣсто отвѣта можно привести нѣсколько строкъ изъ рѣчи, произнесенной въ Палатѣ депутатовъ 1 Іюля прошлаго года Jaures'омъ по поводу правительственнаго проекта комплектованія офицерскаго состава арміи: «Мы стремимся къ демократизаціи арміи, но по нашему мнѣнію, демократизировать армію не значитъ уменьшить въ ней сумму познаній и понизить уровень развитія. Какъ бы ни была народна и демократична новая организація арміи, она не сможетъ обойтись безъ избранныхъ въ профессиональномъ отношеніи, т. е. безъ специалистовъ». Далѣе онъ съ полною откровенностью талантливо доказываетъ насколько обманчива и опасна иллюзія, что можно комплектовать корпусъ офицеровъ всевозможныхъ ранговъ лицами, стоящими на весьма различныхъ степеняхъ развитія.

То что вѣрно для военной службы совершенно одинаково применимо и къ гражданской. Слѣдовательно, предъявленіе особыхъ требованій при приѣмѣ на высшія должности, вовсе не противорѣчитъ самымъ передовымъ демократическимъ идеямъ. Вѣдь это самый вѣрный способъ для правительства имѣть лучшихъ служащихъ. Безъ всякой протекціи, кромѣ блестяще выдержанныхъ экзаменовъ, говоритъ Bluntschli въ «Théorie générale de l'Etat» (Общей теоріи государства) про германскую администрацію, — молодой человекъ обезнечиваетъ свою карьеру и обгоняетъ невѣжественнаго, или неспособнаго фаворита ¹⁾. Къ сожалѣнію этого нельзя сказать про французскую высшую администрацію, куда попадаютъ путемъ повышеній, въ которыхъ случай, давность службы и протекція играютъ главную роль, почему и начальники нерѣдко выше подчиненныхъ лишь чинами и ничѣмъ другимъ.

Къ тому же прусское правительство выказало замѣчательную практичность въ организаціи приѣмныхъ испытаній на высшія долж-

нему образованію лишь лучшихъ учениковъ начальныхъ школъ. Неразумно заполнять лицеи неспособными и лѣнливыми дѣтьми и насильно давать имъ образованіе вопреки ихъ желанію, и въ то-же время отстранять тѣхъ, которымъ это образованіе дало бы возможность сдѣлаться крайне полезными людьми, исключительно потому, что родители первыхъ богаты, а родители послѣднихъ бѣдны. См. относительно бесплатнаго средняго образованія только что напечатанную статью Jules Wogue въ «Grande Revue» (10 августа 1908 г.) подъ заглавіемъ «Les élèves de la patrie», гдѣ предлагается рѣшеніе вопроса, замѣчательно обстоятельно изложенное и мотивированное.

¹⁾ Французскій переводъ Riedmatten'a. Первые четыре главы этого сочиненія посвящены государственной службѣ.

ности. По его мнѣнію тѣ избранные, которымъ ввѣряется управленіе государственными учрежденіями, должны не только быть молодыми людьми, умѣющими разбираться въ теоретическихъ вопросахъ, но имъ необходимо пройти еще черезъ практическую подготовку, «преисполненную препятствій» ¹⁾. Будущіе судьи, инженеры и лѣсничіе обречены на продолжительное ученіе, переплетенное съ различными экзаменами. Съ точки зрѣнія французовъ особенно удивительно требованіе подготовки администраторовъ, въ то время какъ во Франціи отъ нихъ требуется очень немногаго, или даже ничего. Въ продолженіи четырехъ лѣтъ кандидатамъ приходится подъ руководствомъ цѣлаго ряда начальниковъ постоянно наблюдающихъ за ихъ дѣятельностью знакомиться сначала съ работой юридическихъ учрежденій, а затѣмъ подробно изучать ходъ дѣлъ въ различныхъ мѣстныхъ административныхъ и финансовыхъ учрежденіяхъ, переходя послѣдовательно изъ казначейства, въ совѣтъ округа, изъ городской управы—въ канцелярію ландрата и т. д. Въ этомъ и заключается необходимая гарантія наличія профессиональныхъ познаній, требуемая въ Пруссіи отъ любого начальника отдѣленія въ окружномъ управленіи, должности, равнозначущей начальнику отдѣленія во французской префектурѣ, не говоря уже о вышеуказанныхъ высокиихъ требованіяхъ общаго развитія. Многимъ требованія эти покажутся чрезмѣрными. Но Аусос, предсѣдатель французскаго государственнаго совѣта, какъ разъ утверждалъ, что для того, чтобы быть начальникомъ отдѣленія въ префектурѣ, нужно много болѣе административныхъ познаній, чѣмъ для того, чтобы занимать такую же должность въ министерствѣ. Во Франціи не требуется никакихъ гарантій въ обоихъ случаяхъ. Однако, довольно сравненій—ужь черезчуръ обидны они для Франціи. Пусть каждый дѣлаетъ ихъ самъ.

Прусское законодательство имѣетъ цѣлью не допускать кандидата занять высшую должность до тѣхъ поръ, пока онъ не доказалъ свою «способность справляться безъ посторонней помощи на самостоятельной должности» ²⁾. Однимъ изъ руководящихъ принциповъ прусской администраціи является стремленіе сводить контроль до возможнаго минимума и избѣгать двойной работы. Одинъ изъ величайшихъ прусскихъ министровъ Stein оффиціально запрещалъ своимъ подчиненнымъ спрашивать совѣта у начальниковъ въ

¹⁾ André Lebon (см. выше).

²⁾ Eine selbstständige Stellung mit Erfolg einzunehmen“.

дѣлахъ, предоставленныхъ ихъ собственной компетенціи ¹⁾. Должностныя лица провинціи, округа и каждой части его — всѣ находятся подъ контролемъ центральной власти, но другъ отъ друга независимы и дѣйствуютъ каждый подъ своей отвѣтственностью. Во Франціи наоборотъ стремятся самое незначительное дѣло провести черезъ двадцать инстанцій, замѣняя качество количествомъ, и раздробляя отвѣтственность до превращенія ея въ неуловимую пыль.

Но самое замѣчательное можетъ быть то, что для приданія бѣльшей силы и единства этой организаціи въ Пруссіи всѣ высшія должностныя лица различныхъ отраслей администраціи вербуются изъ одного и того же контингента лицъ, проходятъ одну и ту-же школу и составляютъ единый корпусъ. Считается, и вполнѣ основательно, что администрація составляетъ одно цѣлое, и слѣдовательно все, что касается государственнаго управленія, должно быть знакомо всякому администратору, достойному этого имени. На какую бы финансовую или административную должность его впоследствии ни назначили, онъ не будетъ чувствовать себя растеряннымъ. Въ этомъ отношеніи тоже крупное различіе съ французской бюрократіей, гдѣ въ учрежденіяхъ, тѣснѣйшимъ образомъ связанныхъ другъ съ другомъ, примѣняются совершенно различныя способы приѣма служащихъ, и слишкомъ часто начальникъ знаетъ только то, что могъ извлечь изъ прецедентовъ и рутины той узкой спеціальности, гдѣ онъ началъ свою службу, и не имѣетъ понятія о томъ, что творится рядомъ.

Это еще не все—иногда прусская администрація принимаетъ коллегіальный характеръ, т. е. рѣшенія постановляются по обсужденіи ихъ всѣми высшими должностными лицами округа, провинціи или министерства ²⁾. Вотъ почему высшія должностныя лица въ Пруссіи имѣютъ всегда титулъ совѣтника, а начальникъ округа и провинціи называется президентомъ. Такая организація устанавливаетъ постоянныя сношенія между различными должностными лицами, даетъ имъ возможность оцѣнивать другъ друга по достоинствамъ и быть въ курсѣ всего того, что дѣлается вообще по администраціи.

Наконецъ въ Пруссіи не практикуется какъ во Франціи страи-

¹⁾ André Lebon (см. выше).

²⁾ Противоположный коллегіальному способу веденія дѣла (Kollegialische Bearbeitung), является веденіе дѣла канцелярскимъ способомъ (Bureaumässige Bearbeitung), когда рѣшеніе зависитъ единолично отъ Начальника учрежденія послѣ разработки вопроса въ отдѣлахъ. Оба способа примѣняются въ различныхъ случаяхъ въ Пруссіи, въ зависимости отъ рода дѣлъ (Handbuch, глава II статья III).

ный способ заполнения открывающихся вакансій въ центральныхъ учрежденіяхъ совершенно независимо отъ провинціи, какъ будто бы они не имѣютъ ничего общаго съ провинціальными учрежденіями. Прусскіе министры ищутъ и находятъ совѣтниковъ министерства, членовъ высшаго административнаго суда и т. п. среди лучшихъ служащихъ въ мѣстныхъ учрежденіяхъ. Закономѣрности такихъ перемѣщеній способствуетъ раздѣленіе всѣхъ высшихъ должностей въ іерархическомъ отношеніи на пять различныхъ классовъ, причемъ должности одинаковаго класса имѣются въ центральныхъ и мѣстныхъ управленіяхъ.

Въ 1901 году въ общемъ докладѣ по бюджету Сената Antonin Dubost писалъ: «Что особенно бросается въ глаза въ нашемъ гражданскомъ управленіи, это обособленность различныхъ учрежденій, между ними нѣтъ связи, общей руководящей идеи, наоборотъ иногда они какъ будто задаются совершенно противоположными цѣлями». Трудно бы было ожидать обратнаго, когда начальники различныхъ учрежденій люди совершенно различныхъ сферъ и живутъ въ узкомъ кругу порученнаго имъ дѣла. Средство же избавиться отъ всего этого на лицо—надо только брать примѣръ съ Пруссіи.

Въ одномъ только отношеніи намъ не слѣдуетъ брать примѣра съ Пруссіи. Вслѣдствіе требованія научной подготовки и неоплачиваемаго стажа, кандидатъ на высшія должности не можетъ рассчитывать получить вознагражденіе ранѣе 25 лѣтъ, а обыкновенно, значительно позже; такимъ образомъ кандидаты, не имѣющіе личныхъ средствъ этимъ самымъ устраняются. Впрочемъ французская республиканская демократія также недалеко ушла въ этомъ направленіи: Французскій Государственный Совѣтъ, Государственный Контроль, Финансовая Инспекція, Судебное Вѣдомство и Дипломатическій Корпусъ пополняются исключительно людьми состоятельныхъ классовъ, такъ какъ первоначальное жалованье совершенно ничтожно. Но это обстоятельство не оправдываетъ такого положенія вещей. Во Франціи и въ Пруссіи одинаково противообщественно предоставлять наиболѣе искомья государственныя должности людямъ, случайно родившимся отъ состоятельныхъ родителей. Въ обществѣ, гдѣ почти всѣ доступныя въ жизни блага матеріальныя и умственныя и такъ чрезчуръ зависятъ именно отъ этой случайности, слѣдовало бы сдѣлать доступной государственную службу всѣмъ безъ различія богатымъ и бѣднымъ и не только по закону, но и на дѣлѣ ¹⁾. Слѣдовательно стажъ долженъ оплачиваться правительствомъ.

¹⁾ Впрочемъ нельзя не признать, что прусское правительство облегчаетъ

За исключеніемъ этого обстоятельства организація комплектованія правительственныхъ служащихъ въ Пруссіи вполнѣ достойна восхищенія. Чувствуется, что это результатъ обдуманнаго метода. Въ продолженіи цѣлаго столѣтія измѣнились лишь подробности. Эта организація является сооруженіемъ съ выдержанными очертаніями, правильными пропорціями, и прекрасно отвѣчаетъ своему назначенію. Рядомъ съ нею путаница разрозненныхъ распоряженій, постоянно измѣяемыхъ, при помощи которыхъ пытаются во Франціи организовать правильное комплектованіе личнаго состава въ различныхъ отрасляхъ администраціи, производитъ жалкое впечатлѣніе.

Вотъ въ краткихъ словахъ тѣ условія, которымъ необходимо удовлетворить, чтобы сдѣлаться должностнымъ лицомъ въ Пруссіи. Дальше мы рассмотримъ какія обязательства налагаетъ на него это званіе и какія предоставляетъ права. Въ этомъ отношеніи въ Пруссіи дѣйствуетъ также замѣчательное совершенное законодательство.

Повышеніе по службѣ.

Организація повышеній служащихъ на высшія должности отличается рѣдкой простотой. Въ то время какъ во Франціи въ каждомъ вѣдомствѣ примѣняется своя система производства и пришлось бы исписать цѣлый томъ, чтобы всѣ ихъ перечислить, въ Пруссіи одни и тѣ-же правила производства дѣйствуютъ по всѣмъ вѣдомствамъ и ихъ можно привести въ нѣсколькихъ строкахъ.

Увеличеніе содержанія въ той же должности ¹⁾. Начальникамъ административныхъ учрежденій присвоено опредѣленное содержаніе. Такъ президентъ округа (префектъ) получаетъ 15.000 франковъ, президентъ апелляціоннаго суда 17.500 франковъ, директоръ департамента министерства 18.750 франковъ. Содержаніе лицъ занимающихъ прочія должности варьируетъ между опредѣленнымъ минимумомъ и максимумомъ съ нѣсколькими промежуточными ступенями. Такъ, окладъ совѣтника министерства колеблется между 8.875 и 13.750 франковъ съ тремя промежуточными ступенями, секретаря редактора между 3.750 и 7.500 франковъ съ пятью промежуточными ступенями, секретаря въ канцеляріи (во Франціи экспедиторъ) между 2.250 и 4.750 съ пятью промежуточными ступенями. Переходъ отъ одного оклада жалованья

пріемъ въ университеты бѣднымъ студентамъ, собирающимся поступить на государственную службу Laboulaye объясняетъ, что плата за ученіе взывается съ нихъ лишь послѣ поступленія на службу.

¹⁾ Die Beamten Besoldungstitel (см. выше), стран. 6—7 и 94—98.

къ слѣдующему происходитъ автоматически черезъ каждые три года при условіи, чтобы поведеніе служащаго на службѣ и виѣ службы было удовлетворительно. Въ противномъ случаѣ увеличеніе содержанія временно задерживается съ обязательнымъ объясненіемъ причины этой задержки. Съ момента отмѣны протеста противъ увеличенія содержанія, жалованье выдается въ увеличенномъ размѣрѣ. Задержка въ выдачѣ увеличеннаго содержанія не вліяетъ на отдаленіе срока начала производства слѣдующей прибавки.

Эта система называется: «Увеличеніе содержанія за давность службы» (Dienstalterzulagen). Система очень старая, такъ какъ Laboulaye говоритъ о ней уже въ 1843 году. Она подвергалась измѣненіямъ и была распространена на всѣ правительственныя должности бюджетными законами 1891—1892 и 1897—1898 годовъ. Различными правилами установлень способъ ея примѣненія. Скала увеличеній окладовъ закрѣплена въ общей табели.

Вотъ уже два года какъ во Франціи стремятся примѣнить ту же самую систему къ правительственнымъ служащимъ ¹⁾. Неразумно каждый разъ, когда одному изъ пятисотъ тысячъ служащихъ предстоитъ подняться на одну ступень той безконечной лѣстницы, какими являются лѣстницы окладовъ, доводить дѣло до министра или префекта, которые ничего въ этомъ не понимаютъ. Этимъ способомъ только поддерживается на всѣхъ іерархическихъ ступеняхъ постоянная возня и мелкое соревнованіе, вызываются рекомендаціи и просьбы и увеличиваются случаи проявить фаворитизмъ, и обойденный служащій не имѣетъ средствъ къ защитѣ. Словомъ—это режимъ, способствующій скрытности и произволу.

Прусская администрація сѣумѣла избѣжать этой ошибки. Не налагая обязанности распредѣлять увеличеніе окладовъ среди извѣстнаго числа привелигированныхъ лицъ, она довольствуется правомъ не допускать увеличенія оклада тѣмъ служащихъ, которые съ недостаточнымъ рвеніемъ относятся къ исполненію своихъ обязанностей, и такой способъ воздѣйствія является болѣе опредѣленнымъ и болѣе дѣйствительнымъ. Каждый служащій знаетъ напередъ, насколько и когда будетъ увеличено его жалованіе при соблюденіи единственнаго условія—исполненія имъ своихъ обязанностей; если

¹⁾ Le personnel des ministères, chez Berger—Levrault 1906 года.—„La nomination des magistrats en France et à l'étranger“ (Revue politique et parlementaire, 10 апрѣля 1907 года). „Etude d'une loi organique sur le statut des fonctionnaires“ (Grande Revue, ноябрь и декабрь 1907 года).

происходитъ промедленіе въ полученіи прибавки, онъ тоже знаетъ за что. Начальникъ же служащаго имѣетъ средство постояннаго на него воздѣйствія, но долженъ пользоваться имъ открыто.

Этотъ порядокъ по виду малозначущій, даетъ прекрасные результаты, такъ какъ развиваетъ въ начальникахъ одновременно сознаніе своей власти надъ подчиненными и отвѣтственности за свои дѣйствія.

Повышенія по должности. Въ этомъ отношеніи прусское законодательство опять покажется страннымъ. Оно ни однимъ словомъ не обмолвилось о производствахъ. Въ то время какъ во Франціи на этотъ предметъ существуютъ многочисленныя, хотя и недѣйствительныя правила, въ прусскомъ сводѣ законовъ и постановленій правительства, являющемся кодексомъ распоряженій касающихся должностныхъ лицъ, нѣтъ никакихъ указаній, относительно производства по службѣ. Единственное указаніе, заключающееся въ министерскихъ приказахъ это, что продолжительность службы можетъ служить поводомъ для оказанія предпочтенія при повышеніи лишь при одинаковыхъ прочихъ достоинствахъ кандидатовъ.

На дѣлѣ оказывается, что кромѣ назначеній на самыя высокія посты все производство по службѣ совершается почти исключительно на основаніи давности службы. Къ выбору прибѣгають лишь при предоставленіи различныхъ должностей одного и того же класса, на примѣръ при переводѣ должностныхъ лицъ въ министерство или въ особо важный пунктъ.

Преимущество даваемое въ Пруссіи давности службы легко объяснимо. Служащій допускается къ занятію опредѣленной категоріи должностей лишь послѣ того, какъ на экзаменахъ и во время продолжительнаго стажа выкажетъ себя вполне пригоднымъ къ успѣшному занятію должностей этой категоріи. Совершенно естественно что между служащими съ совершенно аналогичной подготовкой повышенія въ принципѣ должны имѣть мѣсто по давности службы. Какъ общее правило можно отмѣтить, что повсюду, гдѣ доступъ въ какую-либо категорію должностей обставленъ особо тяжелыми условіями пріема,—при повышеніяхъ главную роль играетъ продолжительность службы. Во Франціи на примѣръ это имѣетъ мѣсто въ Финансовой Инспекціи и въ высшихъ должностяхъ Путей Сообщенія, въ Англіи при занятіи высшихъ должностей гражданскаго управленія, куда доступъ затрудненъ конкурсами, очень тяжелыми и строгими. Во всѣхъ этихъ учрежденіяхъ все про-

изводство совершается исключительно въ зависимости отъ давности службы.

Но въ Пруссіи продолжительность службы никогда не даетъ права на повышеніе. Во Франціи же въ арміи и въ нѣкоторыхъ гражданскихъ вѣдомствахъ за давностью службы признается законное право на производство, результатомъ чего является чередованіе производства по усмотрѣнію съ производствомъ за выслугу лѣтъ. Въ Пруссіи совершенно резонно считается, что служащій, непригодный къ занятію высшей должности, не долженъ получить ея, даже если бы на его глазахъ родились всѣ его сослуживцы.

Вслѣдствіе этого, какъ только служащій оказывается непригоднымъ въ физическомъ или умственномъ отношеніи къ полученію когда-либо повышенія, начальство не колеблясь увольняетъ его въ отставку, а законъ о пенсіяхъ даетъ возможность назначать пропорціональныя эмеритуры, начиная съ одиннадцати лѣтъ службы. Считается, что экономичнѣе освободиться отъ бесполезнаго служащаго, предоставляя ему небольшую пенсію, чѣмъ держать его всю жизнь на полномъ жалованьи. Этому взгляду тоже нельзя отказать въ практичности.

Резюмируя принципы производства въ прусской администраціи, можно сказать, что лишь немногія должностныя лица двигаются по выбору свыше, неспособные увольняются въ отставку, а главная масса получаетъ повышенія сообразно съ давностью службы. Все это одинаково относится къ гражданской и къ военной службѣ, что только доказываетъ умѣнье пруссаковъ и при комплектованіи и при производствѣ создать общую руководящую идею и повсюду систематически проводить ее ¹⁾.

Совершенно ли бессильна протекція при повышеніяхъ по выбору? Этого мы не знаемъ. Мы можемъ только утверждать, что приведенныя правила прусскаго законодательства о должностныхъ лицахъ соотвѣтствуютъ нашему представленію о справедливости и общественной пользѣ. Но мы не можемъ сказать, что протекціи при повышеніяхъ не бываетъ, или она проявляется рѣдко, или

¹⁾ Въ Германской арміи за давностью службы не признается никакихъ привилегій, а на самомъ дѣлѣ производство по старшинству является здѣсь почти непреложнымъ правиломъ и примѣненіе его облегчается тѣмъ, что какъ и въ гражданской службѣ офицеры, признанные неспособными къ занятію высшей должности, увольняются по мѣрѣ надобности въ отставку, а если обращаетъ на себя вниманіе молодой офицеръ, его назначаютъ исполняющимъ должность на высшей постъ, а утверждаютъ въ должности, когда придетъ его очередь по старшинству.

часто, такъ какъ сами мы не въ состояніи этого провѣрить. Однако, если вспомнить, что усмотрѣніе отсутствуетъ при увеличеніи окладовъ въ той же должности, производимомъ за выслугу лѣтъ, равно какъ при приѣмѣ на высшія должности, куда доступъ зависитъ отъ экзаменовъ и стажа, и что при повышеніи въ должностяхъ по усмотрѣнію по традиціи обыкновенно дается предпочтеніе давности службы,—можно заключить, что въ Пруссіи не творится ничего подобнаго тому, что происходитъ во Франціи, гдѣ всего ждуть отъ протекціи, такъ какъ всего можно достигнуть при ея помощи.

Дисциплина.

Придется еще разъ повторить то же самое, такъ какъ повсюду встрѣчаемъ одно и то же. Во Франціи каждое вѣдомство имѣетъ свои дисциплинарныя правила, измѣняемыя имъ по своему усмотрѣнію. Въ Пруссіи они установлены закономъ.

Основанія дисциплинарнаго законодательства такъ же какъ основанія законовъ о комплектованіи, почерпнуты изъ «Общаго Свода 1794 года». Выше было указано, что однимъ изъ положеній этого свода устанавливается, что никто не можетъ попасть на государственную службу, не доказавъ предварительно своей пригодности къ ней. Положеніе, заключающееся въ другомъ пунктѣ (98) свода лишаетъ возможности какого бы то ни было начальника, хотя бы начальника округа, уволить единолично служащаго состоящаго на государственной службѣ. На этихъ двухъ положеніяхъ, какъ на двухъ столпахъ покоится зданіе германскаго законодательства о служащихъ. Государственная должность можетъ быть предоставлена только публично признанному достойнымъ занять ее, равнымъ образомъ и лишить кого-либо государственной должности можно только послѣ публичнаго доказательства, что онъ недостоинъ ея.

Дисциплинарное законодательство о прусскихъ должностныхъ лицахъ заключается въ законѣ 21 Іюля 1852 года, озаглавленномъ: «Законъ о преступленіяхъ по службѣ должностныхъ лицъ, кромѣ судій, о переводѣ ихъ на другія должности и увольненіи въ отставку». Законъ этотъ заключаетъ цѣлыхъ 102 пункта. Ниже приведены главнѣйшія положенія закона.

Въ законѣ не перечисляются преступленія, единственное указаніе относительно этого даетъ пунктъ 2-ой, гласящій, что всякій служащій не исполняющій возложенныхъ на него обязанностей

или же своимъ поведеніемъ на службѣ, или внѣ оной ¹⁾), выказывающій себя недостойнымъ того уваженія, которымъ онъ пользуется по занимаемой имъ должности,—подвергается послѣдствіямъ, перечисленнымъ въ настоящемъ законѣ ²⁾).

Легкія наказанія—это замѣчаніе, порицаніе, штрафъ въ предѣлахъ мѣсячнаго содержанія и арестъ не свыше восьми дней, послѣднее примѣняется лишь къ низшимъ служащимъ ³⁾). Подобныя наказанія налагаются тѣмъ начальствомъ, которому подчинены служащіе, но предварительно наложенія взысканія виновный обязанъ представить письменныя или устныя объясненія, а мотивы наложенія взысканія должны быть заранее ему объявлены. Подвергающійся взысканію можетъ апеллировать по начальству.

Тяжелыми наказаніями являются смѣщеніе въ дисциплинарномъ порядкѣ и увольненіе. Смѣщеніе въ дисциплинарномъ порядкѣ всегда сопровождается уменьшеніемъ содержанія или лишеніемъ подъемныхъ денегъ, или обоими взысканіями вмѣстѣ. Увольненіе лишаетъ права на пенсію, но законъ разрѣшаетъ выдавать уволенному часть его жалованья пожизненно или въ продолженіи нѣкотораго времени, если имѣются смягчающія вину обстоятельства.

Служащіе, назначенные на должность мѣстными властями, въ первой инстанціи подлежатъ суду упомянутыхъ выше совѣтовъ, которые, въ каждой административной единицѣ вѣдаютъ различными отраслями управленія, какъ-то окружные совѣты, провинціальныя совѣты, податныя, учебныя, горныя, желѣзнодорожныя совѣты и т. п. Въ такихъ случаяхъ совѣтамъ присваивается дисциплинарная власть.

Тѣ должностныя лица, которыхъ назначеніе или утвержденіе въ должности зависитъ отъ короля, или министровъ, подлежатъ въ

¹⁾ Слова «внѣ службы» покажутся навѣрно лишними тѣмъ изъ служащихъ, которые считаютъ, что ихъ частная жизнь не должна касаться службы. Такъ какъ мы лишены возможности заняться здѣсь всеми затронутыми вопросами, мы позволимъ себѣ указать интересующимся на докладъ одного профессора юридическаго факультета, составленный по предложенію «Ligue des droits de l'homme». Замѣчательные выводы докладчика даютъ возможность составить себѣ ясное представленіе, насколько трудно отдѣлить частную жизнь служащаго отъ его служебной дѣятельности. (Bulletin, за іюль 1908 годъ). Хотѣлось бы также сказать, почему прусскіе законы резонно не перечисляютъ всѣхъ наказуемыхъ поступковъ, но это бы еще болѣе удлинитъ статью, впрочемъ объ этомъ уже сказано мною въ «Etude d'une loi organique sur le statut des fonctionnaires» (Grande Revue, Декабрь 1907 года).

²⁾ Der Staatsbeamte, стр. 548.

³⁾ Это наказаніе военнаго характера примѣняется лишь къ отставнымъ военнымъ и не существуетъ въ имперскомъ законодательствѣ.

первой инстанціи дисциплинарному суду, заседающему въ Берлинѣ и состоящему изъ десяти членовъ, изъ которыхъ не менѣе четырехъ должны быть членами Берлинскаго апелляціоннаго суда.

Апеллируютъ служащіе обѣихъ категорій въ государственное министерство, административный органъ, не имѣющій равнозначащаго себѣ во Франціи, цѣль его—согласовать дѣйствія всей администраціи королевства ¹⁾. Прежде чѣмъ постановить рѣшеніе, государственное министерство обязано, въ отношеніи служащихъ первой категоріи, передать дѣло на заключеніе дисциплинарнаго суда. Такимъ образомъ, каждому служащему, кто бы онъ ни былъ, подвергающемуся дисциплинарному смѣщенію или увольненію, обеспечена возможность предстать передъ Берлинскимъ дисциплинарнымъ судомъ, судомъ настоящимъ, въ которомъ сначала ведется предварительное слѣдствіе, а затѣмъ слѣдуютъ словопренія, хотя и при закрытыхъ дверяхъ, но во время которыхъ обвиняемый можетъ вызвать какихъ угодно свидѣтелей, и свою защиту поручить адвокату.

Наконецъ, что очень существенно (пунктъ 46),—если по приговору или заключенію дисциплинарнаго суда обвиняемый будетъ оправданъ или подвергнутъ только замѣчанію или порицанію, государственное министерство не можетъ ни уволить его, ни даже смѣстить, а должно наложить меньшее наказаніе, или уволить въ досрочную отставку (объ этомъ см. дальше).

Къ сказанному надо прибавить, что основной законъ 1873 года, устанавливающій юридическія права должностныхъ лицъ германской имперіи, а не отдѣльныхъ германскихъ государствъ, пошелъ еще дальше въ этомъ направленіи. Административное начальство вовсе не налагаетъ тяжелыхъ наказаній, а судебная власть въ первой инстанціи и апелляціонная ввѣрены особымъ судамъ, гдѣ большинство

¹⁾ Въ составъ государственнаго министерства (Staatsministerium) входятъ всѣ министры и въ этомъ отношеніи, оно похоже на французскій совѣтъ министровъ, но отличается отъ него въ томъ отношеніи, что является дѣйствительно особымъ управленіемъ, съ собственными канцеляріями и отдѣлами и опредѣленной сферой дѣятельности. Это своего рода высшее министерство, разрѣшающее дѣла, не подлежащія вѣдѣнію ни одного изъ прочихъ министерствъ, или по которымъ возникли разногласія между подлежащими министерствами; оно же составляетъ проекты законовъ общаго характера. Кромѣ поименованнаго дисциплинарнаго отношенія къ личному составу, государственное министерство также представляетъ на утвержденіе государя кандидатовъ на вакантные посты президентовъ провинцій и округовъ, президентовъ апелляціонныхъ судовъ, директоровъ министерскихъ департаментовъ и другіе посты того же ранга (Handbuch). Въ Англіи по отношенію къ личному составу имѣется подобное же учрежденіе, а именно высшіе комиссары гражданской службы. Ничего подобнаго нѣтъ во Франціи и этотъ пробѣлъ является одной изъ главныхъ причинъ отсутствія единства, характернаго во французской организаціи государственной службы.

членовъ профессиональные судьи, и пренія происходятъ публично ¹⁾.

Вся эта организація многимъ покажется странной во Франціи. Въ то время какъ въ парламентской республикѣ министры присваиваютъ исключительно себѣ право судить умѣстно или нѣтъ удаленіе служащаго ²⁾, трудно понять, какъ монархическое, самодержавное правительство само лишаетъ себя этого права. Объясненіе этого мы находимъ въ мнѣніи одного изъ самыхъ замѣчательныхъ германскихъ юристовъ Laband'a, а именно въ его Публичномъ Правѣ Германской Имперіи ³⁾ написано: «Должностныя лица служатъ не своимъ начальникамъ, а государству вмѣстѣ со своими начальниками». Все законодательство, касающееся государственнаго устройства германскихъ странъ, явно руководствуется этимъ принципомъ, и если абстрактное слово «государство» замѣнить словомъ «нація», нельзя не признать этотъ принципъ совершенно правильнымъ. Слѣдовательно, отвѣтъ отъ имени націи на вопросъ, нарушило ли данное должностное лицо свой долгъ настолько что заслуживаетъ лишенія должности, долженъ исходить отъ суда, дѣйствующаго на основаніяхъ, гарантирующихъ непристрастность всякаго суда, и отъ судій, ставящихъ приговоры, согласно своей совѣсти, а не отъ начальника служащаго, являющагося одновременно и судьей и стороной.

Принципъ, что должностное лицо находится на службѣ у націи, а не у опредѣленныхъ людей, казалось бы долженъ быть еще болѣе справедливымъ во Франціи, чѣмъ въ Пруссіи. Скорѣй допустимо, что наслѣдственный государь, какъ Людовикъ XIV можетъ сказать: «Государство—это я», но нынѣшніе недолговѣчные французскіе министры ни въ коемъ случаѣ сказать этого не могутъ. Слѣдовательно, болѣе логично дать во Франціи, чѣмъ въ Пруссіи законныя гарантіи служащимъ въ отношеніи увольненія ихъ, гарантіи одинаково полезныя для служащаго и для населенія, такъ какъ если съ одной стороны нація нуждается въ дисциплинированныхъ служащихъ, съ другой стороны ей совершенно невыгодно, чтобы должностныя лица находились въ рабской зависимости отъ властей ⁴⁾.

¹⁾ Имѣется тридцать два дисциплинарныхъ суда первой инстанціи въ различныхъ городахъ Имперіи и одинъ апелляціонный судъ въ Лейпцигѣ, председателемъ котораго является Предсѣдатель Верховнаго Суда Имперіи.

²⁾ Clémenceau, Briand, Barthou, Doumergue заявляли это съ трибуны при различныхъ обстоятельствахъ.

³⁾ Французскій переводъ Библиотеки международнаго права изд. Giard и Brière'a, томъ II, глава V, § 47, страница 148.

⁴⁾ Вотъ что говоритъ по этому поводу Kammerer въ своей замѣчательной докторской диссертации, посвященной изученію государственной службы въ Гер-

Дисциплинарныя мѣры имѣютъ цѣлью взысканіе за проступокъ служащаго, между тѣмъ по соображеніямъ, имѣющимъ въ виду исключительно пользу службы, можетъ быть признано необходимымъ перемѣщеніе, отстраненіе и увольненіе отъ должности служащаго, т. е. принятіе мѣръ, лишающихъ служащаго его должности временно или навсегда. Прусское законодательство рѣшило урегулировать и эти мѣропріятія, вслѣдствіе чего законъ 1852 года, касается не только служебныхъ проступковъ, но и перемѣщеній и увольненій въ отставку должностныхъ лицъ. Положеніями Отдѣла VIII, озаглавленнаго: «Мѣры, принимаемыя для пользы службы, не въ дисциплинарномъ порядкѣ», перемѣщеніе и увольненіе въ отставку подчинены нижеслѣдующимъ правиламъ.

Перемѣщеніе. Начальство имѣетъ право перемѣстить должностное лицо для пользы службы, при условіи, чтобы новая должность была равнозначуща предыдущей въ отношеніи почетности и вознагражденія и чтобы всѣ расходы по перемѣщенію были возвращены.

Временное отстраненіе отъ должности. Властямъ предоставлено дискреціонное право временно отстранять отъ исполненія служебныхъ обязанностей лицъ, занимающихъ слѣдующія должности: помощниковъ статсъ-секретарей, директоровъ департаментовъ въ министерствахъ, президентовъ провинцій и округовъ, ландратовъ, начальниковъ полиціи, магистратовъ общественнаго министерства и интендантовъ (провинціальныхъ начальниковъ по военной администраціи). Остальные могутъ быть временно отстранены отъ службы лишь въ случаѣ упраздненія занимаемыхъ ими должностей на время до назначенія ихъ на другую соотвѣтственную должность. Должностныя лица, получавшія на дѣйствительной службѣ не менѣе 4.500 франковъ, при отстраненіи получаютъ половину жалованья, но не свыше 7.500 франковъ. Процентное отношеніе къ полному окладу содержанія выдаваемого при отстраненіи служащаго больше при окладахъ менѣе 4.500 франковъ и тѣмъ больше, чѣмъ меньше окладъ.

Окончательное увольненіе въ отставку. Когда служащій явно теряетъ физическую или умственную способность выполнять возложенныя на него обязанности, можетъ представиться два случая.

манія, о которой говорилось уже ранѣе: «Исходной точкой дисциплинарнаго законодательства является положеніе, что опасно предоставлять правительству слишкомъ большую власть надъ служащими. Признано, что преувеличенная зависимость способствуетъ потерѣ служащими чувства отвѣтственности и даетъ въ руки правительству слишкомъ пассивное орудіе въ тѣхъ случаяхъ, когда оно проявляетъ деспотическія тенденціи» (страница 227).

Если онъ на службѣ менѣе 10-ти лѣтъ, онъ еще не приобрѣлъ права на пенсію, тогда его неспособность къ занятію должности должна быть доказана въ дисциплинарныхъ установленіяхъ тѣмъ же порядкомъ, какъ при увольненіи служащаго за проступки; если будетъ постановлено уволить его, онъ при увольненіи въ извѣстныхъ случаяхъ получаетъ право на такую же пенсію, какъ если бы онъ прослужилъ 10 лѣтъ. Если служащій прослужилъ болѣе 10-ти лѣтъ, ему можно выдавать пенсію и онъ можетъ быть уволенъ противъ его воли, но только послѣ процедуры, дающей ему возможность оспаривать основанія, послужившія къ признанію его негоднымъ для службы, послѣдовательно передъ начальствомъ, отъ котораго онъ зависитъ, потомъ передъ соотвѣтствующимъ министромъ, затѣмъ въ государственномъ министерствѣ и наконецъ передъ королемъ, если онъ назначенъ на должность королемъ. Пенсія равняется четверти оклада послѣ десяти лѣтъ службы и увеличивается на одну шестидесятую ежегодно, но не можетъ превосходить трехчетвертей оклада, получаемого на дѣйствительной службѣ.

Эти правила также заслуживаютъ принятія ихъ безъ оговорокъ, они справедливо оберегаютъ интересы населенія и служащаго. Положеніе служащаго должно быть ограждено закономъ, но изъ него не слѣдуетъ дѣлать неприкосновенной личности. Дѣйствуя на основаніи порядка, установленнаго въ огражденіе служащаго отъ ошибки или несправедливости, власти должны имѣть возможность назначить служащему мѣстожителство тамъ, гдѣ по ихъ мнѣнію онъ наиболѣе нуженъ, упразднить лишнюю должность и уволить въ отставку ставшаго негоднымъ служащаго. Это вопросъ здраваго смысла, такъ какъ служащіе созданы для должностей, а не наоборотъ.

Судьи въ дисциплинарномъ отношеніи поставлены въ особыя условія (законъ 7 Мая 1851 года) съ цѣлью обезпечить имъ полную независимость. Они могутъ быть подвергнуты какому бы то ни было дисциплинарному взысканію только по постановленію дисциплинарнаго установленія, причемъ членами такового состоятъ исключительно судьи, а именно каждый апелляціонный судъ судитъ въ первой инстанціи своихъ членовъ и подвѣдомственныхъ ему судей, а Берлинскій апелляціонный судъ составляетъ вторую инстанцію для всѣхъ судей, кромѣ непосредственно подвѣдомственныхъ ему. Кромѣ того правительство не вправе перемѣщать и увольнять въ отставку судей для пользы службы, а подобныя мѣропріятія приводятся въ исполненіе лишь по постановленію тѣхъ же дисципли-

нарныхъ установленій. Во Франціи гарантіи, предоставленныя судьямъ, вполнѣ аналогичны прусскимъ.

Гражданскія права должностныхъ лицъ.

Крайне щепетильнымъ является вопросъ насколько должностныя лица имѣютъ право сохранить свободу убѣжденій и могутъ ли они быть избираемы въ политическія учрежденія или собранія. Посмотримъ какъ этотъ вопросъ разрѣшенъ въ Пруссіи.

Никакая статья закона не ограничиваетъ свободы мнѣнія должностныхъ лицъ въ Пруссіи; единственно, что говоритъ одинъ изъ упоминаемыхъ нами авторовъ ¹⁾: «Общій долгъ всѣхъ подданныхъ государства вѣрности и повиновенія государю и государству—еще болѣе обязываетъ должностныхъ лицъ». Правда, служащій до вступленія въ должность приноситъ присягу въ вѣрности королю и конституціи ²⁾, но общность формулы присяги нисколько не обязываетъ служащаго больше, чѣмъ прочихъ гражданъ. На дѣлѣ вопросъ этотъ регулируется при посредствѣ дисциплинарныхъ судовъ. Если по мнѣнію правительства должностное лицо, не изъ числа тѣхъ, которые могутъ быть отстранены дискреціонной властью, совершить проступокъ противъ служебнаго долга, его передаютъ дисциплинарному суду, рѣшающему о его виновности или невиновности. Имѣя въ виду невозможность точно опредѣлить въ законѣ особыя обязанности должностныхъ лицъ по отношенію къ правительству, нельзя не признать, что это есть не только лучшее, но и единственное пріемлемое рѣшеніе вопроса ³⁾.

Въ противоположность положенію, существующему во Франціи, прусскія должностныя лица имѣютъ право быть избранными въ законодательныя палаты. Въ конституціи сказано, что «Для выставленія своей кандидатуры не требуется никакого разрѣшенія». Служащій сохраняетъ присвоенное ему содержаніе, а казна платитъ

¹⁾ Handbuch, глава 11 § 4.

²⁾ Handbuch, глава 11 § 4.

³⁾ Взглядъ этотъ былъ нами подробно развитъ прошедшей зимой въ бесѣдованіяхъ «Union pour la Vérité» (Союзъ Правды) во время очень интересныхъ дебатовъ относительно гражданскихъ правъ должностныхъ лицъ, въ которыхъ главнымъ образомъ принимали участіе Berthelemy, профессоръ парижскаго юридическаго факультета, Chardon, докладчикъ въ Государственномъ Совѣтѣ, Desjardins и Dürkheim, профессора Сорбонны, Fuchs, гессенскій магистратъ, A. Leroy-Beaulieu, директоръ Ecole des sciences politiques (школа политическихъ наукъ), Millerand и т. д. Оттиски бесѣдованій можно достать въ помѣщеніи Союза, ул. Висконти 21. Серія: L'Etat, les fonctionnaires et le public.

его замѣстителю. Если, будучи депутатомъ, онъ согласится на назначеніе его на высшую должность по классу или по содержанію, онъ теряетъ свой мандатъ и можетъ получить его вновь лишь путемъ переизбранія на новыхъ выборахъ ¹⁾. Среди депутатовъ очень много должностныхъ лицъ, они составляютъ около третьей части наличнаго состава Рейхстага и въ прусскомъ Ландтагѣ ихъ должно быть не меньше.

Вышеизложенное съ особенной силой подтверждаетъ, что въ Пруссіи должностныя лица состоятъ на службѣ у государства, а не у правительства. Нерѣдко случается, что депутаты изъ должностныхъ лицъ находятся въ оппозиціи. Такъ, когда Бисмаркъ наканунѣ Садовы рѣшилъ обходиться безъ голосованія въ Палатахъ и сталъ управлять страной безъ регулярнаго бюджета, на слѣдующихъ выборахъ должностныя лица въ значительномъ числѣ пошли противъ правительства въ защиту законности. Также не особенно давно при обсужденіи въ прусскомъ Ландтагѣ программы проведенія нѣкоторыхъ водныхъ путей, которое привело въ волненіе страну, депутаты состоящіе на государственной службѣ голосовали противъ правительства. Наконецъ совсѣмъ недавно, когда отказъ Рейхстага вотировать потребныя кредиты на образованіе особаго министерства колоній привелъ къ раскассированію его, служащіе на государственной службѣ стояли во главѣ оппозиціи, и на слѣдующихъ выборахъ было избрано около тридцати должностныхъ лицъ, принадлежащихъ къ оппозиціоннымъ партіямъ.

Во французской республикѣ служащимъ говорятъ: вы должны быть согласны съ мнѣніемъ правительства, которое вамъ платитъ деньги ²⁾. Въ монархической же Пруссіи состоящій на государственной службѣ можетъ быть избранъ въ депутаты, голосовать противъ правительства и сохранять свое содержаніе ³⁾. Въ первомъ

¹⁾ Handbuch, статьи: Ландтагъ и Рейхстагъ.

²⁾ 8 Ноября 1894 года Carraud внесъ запросъ правительству по поводу дисциплинарныхъ взысканій, наложенныхъ на трехъ должностныхъ лицъ членовъ генеральнаго совѣта департамента Bouches-du-Rhône за участіе ихъ въ выраженіи порицанія правительству. Отвѣчая на запросъ Предсѣдатель Совѣта употребилъ слѣдующее выраженіе: «Было бы слишкомъ легко, прикрываться совѣстью и избирательнымъ закономъ, нанося оскорбленіе правительству, которое насъ назначаетъ на службу и платитъ жалованье». (Journal Officiel, Пренія въ Палатѣ, стр. 1770).

³⁾ Прусскіе депутаты получаютъ лишь суточное вознагражденіе за дни засѣданій. Лишая содержанія лицъ состоящихъ на государственной службѣ выбранныхъ въ депутаты, законъ лишилъ бы ихъ возможности существованія. Слѣдовательно сохраненіемъ содержанія не оказывается депутату никакой милости, а исключительно дается ему возможность исполнить свою миссію.

случаѣ, гдѣ народное господство въ теоріи должно быть безусловнымъ, проведеніе его въ жизнь затруднено недопущеніемъ въ Палаты значительной части населенія, и какъ разъ той части, которая обладая опытомъ въ государственныхъ дѣлахъ, могла бы принести больше всего пользы въ парламентской работѣ. Во второмъ случаѣ считается, что фактъ пребыванія на государственной службѣ не долженъ наносить ущерба наиболѣе существенному изъ гражданскихъ правъ, и избиратели имѣютъ право выбрать своимъ представителемъ должностное лицо въ случаѣ если, зная его работу, они считаютъ его подходящимъ для этой цѣли.

Мы конечно не претендуемъ рѣшить окончательно вопросъ, слѣдуетъ ли допустить французскихъ должностныхъ лицъ въ Палаты или нѣтъ, а дѣлаемъ лишь сопоставленія, которыя сами собой напрашиваются.

Жалованье и пенсіи ¹⁾.

Сравненіе окладовъ жалованій на различныхъ должностяхъ во Франціи и въ Пруссіи наводитъ на нѣкоторыя размышленія.

Во Франціи вслѣдствіе того, что каждый министръ устанавливаетъ по своему усмотрѣнію оклады жалованій въ своемъ вѣдомствѣ, одинаковыя должности различно оплачиваются не только въ различныхъ министерствахъ, но даже въ различныхъ управленіяхъ одного и того же вѣдомства. Въ Пруссіи, гдѣ государственное министерство обеспечиваетъ единство управленія, оклады назначены по извѣстной системѣ. Во всѣхъ центральныхъ учрежденіяхъ порядокъ подчиненности и оклады одинаковы, и во всѣхъ видахъ государственной службы должностямъ одного класса присвоено одно и то же содержаніе.

Во Франціи вопросъ о квартирныхъ деньгахъ служить причиной самыхъ поразительныхъ несправедливостей, часть служащихъ получаетъ квартирныя деньги, причемъ размѣръ ихъ разнится въ зависимости отъ вѣдомства, другая часть вовсе ихъ не получаетъ, безъ всякаго намека на какое-либо основаніе, если не считать основаніемъ, что въ отношеніи личнаго состава французская администрація прямо таки анархична. Въ Пруссіи каждый служащій получаетъ квартирныя деньги (Wohnungsgeldzuschuss), размѣръ же квартирнаго довольствія приведенъ въ таблицахъ для всѣхъ мѣстностей и всѣхъ должностей.

¹⁾ Beamtenbesoldungstitel (см. выше).

Положеніе о пенсіяхъ основано во Франціи на принципѣ тотализатора: кто дожилъ до старости выигрываетъ и получаетъ выдачу, а кто умеръ раньше теряетъ ставку, т. е. всѣ свои удержанія изъ жалованья. Въ Пруссіи никакихъ удержаній изъ жалованья не существуетъ, а всякій служащій послѣ десяти лѣтъ службы имѣетъ право на пенсію и можетъ получать пенсію даже не прослуживъ десяти лѣтъ.

Оклады жалованій очень высоко поставленныхъ должностныхъ лицъ въ Пруссіи меньше, чѣмъ во Франціи. Министры получаютъ 45.000 франковъ, президенты провинцій, должность значительная (имъ присвоенъ титулъ превосходительства наравнѣ съ министрами), управляющіе краемъ, равнымъ по площади примѣрно шести французскимъ департаментамъ, — 26.250 франковъ, Во Франціи Министръ получаетъ 60.000 франковъ, префекты перваго класса 35.000 франковъ, префектъ полиціи 40.000 франковъ. Само собой разумѣется, что въ Пруссіи нѣтъ мѣстъ, приносящихъ такіе поистинѣ княжескіе доходы, какъ нѣкоторыя французскія должности по казначейству, должности хранителейъ ипотечныхъ записей и т. п., при распредѣленіи которыхъ великіе міра сего имѣютъ случай проявить свою щедрость.

Но оклады жалованья прочихъ служащихъ значительнѣе въ Пруссіи, чѣмъ во Франціи, такъ что въ общемъ скала окладовъ оказывается стройнѣе, представляетъ меньше отклоненій и построена на началахъ большей сплоченности ¹⁾.

Приводимъ нѣсколько примѣровъ, взятыхъ изъ учреждений, гдѣ должности легче всего поддаются сравненію.

Средніе оклады служащихъ въ центральныхъ учрежденіяхъ.

¹⁾ Не должно быть большой разницы въ окладахъ, какъ нѣтъ большой разницы между должностями съ точки зрѣнія ихъ необходимости. Въ дѣйствительности не существуетъ незначительныхъ должностей. Желѣзнодорожный стрѣлочникъ, по забывчивости котораго происходитъ крушеніе поѣзда, не занимаетъ незначительной должности, точно такъ же какъ таможенный досмотрщикъ или служащій акциза, такъ какъ благодаря ихъ честности увеличивается доходъ государства, или городской, рискующій своею жизнью для спасенія нашей, или почтальонъ, отъ котораго зависитъ аккуратная доставка корреспонденціи и сохраненіе въ тайнѣ ея содержанія и т. п. То же относится къ неактивнымъ должностямъ, что представляла бы собой контора, гдѣ бухгалтерія, регистратура, классификація дѣлъ и переписка бумагъ были бы поручены служащимъ мало свѣдущимъ, безтолковымъ, неаккуратнымъ или небрежнымъ. Исполненіе всей этой механической работы требуетъ безусловно не меньшаго труда, чѣмъ умственная работа и несомнѣнно хорошее выполненіе этой работы, является ничуть не меньшей заслугой. Но здѣсь мы уже затрагиваемъ обще-соціальный вопросъ и потому пора остановиться.

Франція ¹⁾.

Д о л ж н о с т ь.	Содержаніе (Франковъ)
Директоръ	20.000
Начальникъ бюро	8.000
Редакторъ	3.500
Экспедиторъ	3.000
Сторожъ	1.800

П р у с с і я.

Д о л ж н о с т ь.	Содержаніе (Франковъ).	Квартирныя (Франковъ).
Директоръ	18.750	1.875
Совѣтникъ-докладчикъ	11.625	1.500
Секретарь-редакторъ, счетоводъ и т. п.	6.250	1.125
Секретарь канцеляріи	3.500	712,50
Служитель	1.875	452,50

Средніе оклады служащихъ въ мѣстныхъ управленіяхъ:

Франція ²⁾.

Д о л ж н о с т ь.	Содержаніе (Франковъ).
Префектъ (кварт. натур.)	24.000
Совѣтникъ префектуры	3.000
Начальникъ отдѣлен., около	4.000
Редакторъ	2.500
Экспедиторъ	1.600
Сторожъ	—

П р у с с і я.

Д о л ж н о с т ь.	Содержаніе (Франковъ).	Квартир. въ зави- симости отъ мѣста. (Франковъ).
Президентъ округа	15.000	квар. натур.
Совѣтникъ округа	7.125	550 до 1.125
Начальникъ отдѣленія	7.125	550 до 1.125
Секретарь-редакторъ	3.750	270 до 712,50
Секретарь канцеляріи	2.705	270 до 712,50
Служитель	1.580	135 до 452,50

¹⁾ Во Франціи оклады значительно разнятся въ различныхъ министерствахъ; здѣсь приведены цифры наиболѣе часто встрѣчающихся окладовъ. Въ Пруссіи оклады во всѣхъ министерствахъ вполнѣ одинаковы.

²⁾ Во Франціи имѣются префекты и совѣтники префектуръ трехъ классовъ; здѣсь приведены средніе оклады; въ Пруссіи соотвѣтственные должностныя лица получаютъ тотъ же окладъ жалованья. Во Франціи оклады служащихъ въ префектурахъ различны въ разныхъ департаментахъ, помѣщенные здѣсь цифры лишь приблизительны; въ Пруссіи полное однообразіе.

Взамѣнъ этихъ, сравнительно высокихъ окладовъ содержанія, къ которому въ подлежащихъ случаяхъ отставные военные ¹⁾ добавляютъ свою пенсію, начальство оставляетъ за собой право рѣшать, могутъ ли служащіе заниматься постороннимъ дѣломъ.

Во Франціи значительное число служащихъ безъ всякаго разрѣшенія имѣютъ дополнительныя платныя занятія и занимаются промышленностью и торговлей настолько, что даже неоднократно вызывали протесты профессиональныхъ купцовъ и промышленниковъ. Въ Пруссіи же обязательно нужно получить на это разрѣшеніе, которое можетъ быть дано только центральной властью (приказъ Кабинета отъ 13 Іюля 1839 года). Служащимъ безусловно воспрещается принимать участіе въ правленіи какого-либо общества, если эта должность связана съ полученіемъ прямымъ или косвеннымъ образомъ какого-либо вознагражденія или денежной выгоды (законъ 10 Іюня 1874 года ²⁾).

Размѣры пенсій также болѣе высокіе въ Пруссіи, чѣмъ во Франціи. Послѣ сорока лѣтъ службы пенсія равняется тремъ четвертямъ содержанія, получаемого въ послѣдній годъ службы, тогда какъ во Франціи пенсія никогда не превышаетъ половины средняго содержанія за послѣдніе шесть лѣтъ для такъ называемыхъ сидячихъ должностей и двухъ третей для нѣкоторыхъ активныхъ должностей. Вдова въ обѣихъ странахъ получаетъ одну треть пенсіи мужа, но во Франціи мужъ имѣетъ право на пенсію при неактивныхъ должностяхъ въ шестьдесятъ лѣтъ, а активныхъ — въ пятьдесятъ пять лѣтъ, въ Пруссіи же онъ получаетъ право на пенсію уже послѣ десяти лѣтъ службы. Во Франціи дѣти получаютъ пенсію по отцѣ лишь по смерти матери, въ Пруссіи каждый изъ дѣтей имѣетъ право получать пятую часть пенсіи отца при жизни матери. Послѣ смерти матери во Франціи всѣ дѣти, сколько бы ихъ ни было, имѣютъ право лишь на треть жалованья служащаго, а въ Пруссіи каждый имѣетъ право получить треть пенсіи вдовы, чѣмъ достигается соразмѣрность пенсіи числу дѣтей.

¹⁾ См. выше относительно мѣстъ, предоставляемыхъ въ гражданскомъ управленіи отставнымъ военнымъ.

²⁾ Недавно въ газетахъ появилось извѣстіе, что одно изъ высшихъ французскихъ должностныхъ лицъ назначено членомъ совѣта въ одномъ изъ очень вліятельныхъ обществъ и его поэтому случаю поздравляли; когда же должностныя лица хотѣли учредить на Мадагаскарѣ общество недвижимыхъ имуществъ, населеніе запротестовало. Въ проектѣ италіанскаго закона о положеніи служащихъ, находящемся на разсмотрѣніи Палаты имѣются правила, аналогичныя дѣйствующимъ въ прусскомъ законодательствѣ, но съ еще большими ограниченіями.

Если принять во вниманіе, что жизнь въ Германіи, много дешевле жизни во Франціи, какъ это подтверждаютъ всѣ, кто жилъ въ Германіи, приходится признать, что матеріальное положеніе служащихъ болѣе обеспечено въ Пруссіи, чѣмъ во Франціи.

Въ своемъ трудѣ «Le Gouvernement dans la démocratie» Laveleye говоритъ: «Для того, чтобы имѣть хорошихъ служащихъ, необходимы три вещи: во первыхъ, надо хорошо платить, чтобы привлечь образованныхъ и способныхъ людей; во вторыхъ, установить при первоначальномъ приѣмѣ на службу серьезныя испытанія, дающія достойный признанія цензъ, чтобы устранить монополію и не предоставлять назначенія въ должности произволу министровъ, и въ третьихъ, предоставить имъ неприкосновенность, въ томъ отношеніи, что смѣщеніе съ должности можетъ состояться лишь по постановленію специальной комиссіи, состоящей изъ извѣстнаго числа высшихъ должностныхъ лицъ, указанныхъ закономъ». Въ Пруссіи все это точно выполнено.

Служащіе въ мѣстныхъ управленіяхъ.

Въ случаѣ, если Положеніе о служащихъ будетъ разсматриваться во французскихъ Палатахъ, однимъ изъ вопросовъ, который привлечетъ ихъ вниманіе, явится вопросъ о служащихъ въ мѣстныхъ управленіяхъ департаментовъ, колоній, общинъ и общественныхъ учрежденій. Долженъ ли законъ взять ихъ подъ свою опеку на равнѣ съ государственными должностными лицами или же, изъ уваженія къ мѣстной независимости, передать ихъ участь въ руки мѣстныхъ властей? Вотъ какъ этотъ вопросъ разрѣшенъ въ Пруссіи.

Не смотря на то, что мѣстное управленіе значительно болѣе полновластно въ Пруссіи, чѣмъ во Франціи и находится въ меньшей зависимости отъ центральной власти ¹⁾, тѣмъ не менѣе послѣдняя не сочла возможнымъ отнестись безучастно къ судьбѣ служащихъ въ учрежденіяхъ мѣстнаго управленія; наоборотъ проводится принципъ, что таковыя пользуются правами и несутъ обязанности на равнѣ съ государственными должностными лицами ²⁾. Законодательство, касающееся состоящихъ на государственной службѣ, распространено на служащихъ мѣстныхъ управленій въ отношеніи дисциплины основными законами, устанавливающими мѣстное управленіе (29

¹⁾ См. выше.

²⁾ Handbuch, статья «Die Gemeindebeamten».

Юня 1875 года, 30 Юля и 1 Августа 1883 года), въ отношеніи же назначенія на должности и денежныхъ правъ — закономъ 30 Юля 1897 года, такъ что въ Пруссіи нѣтъ ни одного должностнаго лица, служебное положеніе котораго не было бы ограждено закономъ.

Созданіе Прусской администраціи.

Въ очеркѣ, составленномъ въ 1843 году Laboulaye, изъ котораго въ началѣ этой статьи была приведена выдержка, между прочимъ написано: «Организація демократіи въ политическомъ и социальномъ отношеніяхъ—вотъ что составляетъ заботу правительствъ монархическихъ столько же, сколько и нашего правительства. Такъ напримѣръ Пруссія, хотя и находится пока дальше отъ цѣли, чѣмъ Франція, хотя ей приходится преодолевать значительно большія затрудненія, благодаря различію національностей и закрѣпленію майоратами и пожизненными владѣніями земельной собственности, всетаки значительно больше чѣмъ наши законодатели занята изысканіемъ способа разрѣшить эту задачу, которая съ каждымъ днемъ становится болѣе серьезной и трудно разрѣшимой».

Будущій руководитель «Collège de France» этимъ самымъ доказалъ, что обладаетъ даромъ предвидѣнія.

Стоитъ только вспомнить, что глава французскаго правительства въ рѣчи, произнесенной въ сенатѣ 25 Юня прошлаго года по поводу выкупа Западной жел. дороги, сказалъ, что онъ не хочетъ ограничиться ролью жандарма, а что онъ принялъ власть съ цѣлью работать надъ проведеніемъ въ жизнь социальной справедливости, и добавилъ: «Поэтому мы по зрѣлому размышленію выбрали рядъ реформъ, которыя по нашему мнѣнію отвѣчаютъ этой цѣли, а именно: реформу военныхъ совѣтовъ для лучшаго обезпеченія правосудія; подоходный налогъ для достиженія справедливости въ налогахъ; пенсіи рабочимъ, составляющія ихъ жизненное право; выкупъ Западной дороги для обезпеченія государства отъ зловредной дѣятельности большихъ желѣзнодорожныхъ компаній».

Мы здѣсь не будемъ разсматривать немного спеціальнѣйшій вопросъ о военныхъ совѣтахъ, хотя правительственный проектъ, имѣющій въ виду созданіе профессиональныхъ военныхъ судей, несомнѣнно навѣялъ организаціей военнаго правосудія въ Пруссіи. Возьмемъ три остальные реформы, составляющія дѣйствительно въ настоящее время платформу демократической партіи страны, и мы

увидимъ, что все это въ Пруссіи уже давно съ успѣхомъ проведено на дѣлѣ.

Подходный налогъ установленъ въ 1851 году; налогъ этотъ прогрессивный съ освобожденіемъ отъ него лицъ, получающихъ доходъ ниже опредѣленной нормы, и нѣкоторымъ пониженіемъ для лицъ, имѣющихъ доходъ больше нѣкотораго другаго предѣла. Онъ дополненъ спеціальнымъ налогомъ на благопріобрѣтенное имущество и взимается со всѣхъ съ одинаковой строгостью ¹⁾. Желѣзнодорожныя общества непрерывно выкупались въ казну съ 1879 года, такъ что вся сѣть перешла въ вѣдѣніе государства и эксплуатация ея возбуждаетъ восхищеніе тѣхъ даже, кто вообще стоитъ противъ казеннаго ходатайства въ промышленности ²⁾. Государственное страхование рабочихъ отъ болѣзни, несчастныхъ случаевъ и смерти существуетъ съ 1881 года и достигло огромнаго развитія ³⁾.

Вернемся немного назадъ. Изъ всѣхъ законовъ вотированныхъ при третьей республикѣ, конечно самые демократическіе и эгалитарные—это всеобщая личная воинская повинность и обязательное начальное обученіе. Оба закона существовали въ Пруссіи много раньше ⁴⁾.

Кому же монархическая Пруссія обязана тѣмъ, что въ дѣлѣ социальныхъ реформъ настолько опередила народъ, произведшія революцію?

Можетъ быть своему Парламенту? Нѣтъ, такъ какъ Пруссія не парламентская монархія. Министры не отвѣтственны передъ Палатами, а отвѣтственны передъ Королемъ, который можетъ управлять вопреки большинства. Хотя съ одной стороны Король не можетъ издать закона безъ согласія Палатъ, съ другой стороны и Палаты не могутъ издать закона безъ согласія Короля ⁵⁾.

¹⁾ «Если государство стремится главнымъ образомъ къ справедливому распредѣленію налоговъ, какъ напримѣръ въ Германіи, ему приходится шире организовать собраніе свѣдѣній о личныхъ доходахъ каждаго; если же правительство избѣгаетъ примѣнять приемы розыска, какъ Англія, то приходится мириться съ съ большою неравномѣрностью распредѣленія». *Traité de la science des finances*, par Leroy Beaulieu стр. 504.

²⁾ Во время преній по выкупу Западныхъ дорогъ 23 Іюня Rouvier назвалъ Пруссею «Эденомъ» сторонниковъ выкупа, страной, благосостояніе которой поразительно усилилось вслѣдствіе правительственной эксплуатации желѣзныхъ дорогъ.

³⁾ *Handbuch*, статьи: «Einkommensteuer, Eisenbahnen, Arbeiterversicherung».

⁴⁾ *Handbuch*, статьи «Wehrpflicht» и «Schulpflicht».

⁵⁾ *Handbuch*, статья «Landtag»: «Конституція требуетъ для проведенія каждаго закона согласія короля и обѣихъ палатъ; всѣ трое пользуются въ этомъ отношеніи равными правами. Проектъ отвергнутый королемъ или одной изъ двухъ палатъ, считается непринятымъ и не можетъ вновь разсматриваться въ той же сессіи».

Можетъ быть своимъ государямъ? Конечно личное вліяніе Короля въ Пруссіи очень значительно и безъ его воли ничего не можетъ быть сдѣлано. Несомнѣнно также, что къ счастью для Пруссіи, всѣ послѣдніе государи имѣли очень высокое представленіе о своемъ долгѣ передъ страной. Но даже будучи Королемъ невозможно единолично управлять народомъ въ 35 милліоновъ душъ. Заслуга прусскихъ государей состоитъ въ томъ, что они правильно оцѣнили важное значеніе перечисленныхъ нами реформъ; но ясно, что эти реформы не исходятъ непосредственно отъ нихъ въ совершенно обработанномъ видѣ. Нѣтъ, вполне отдавая должное въ этомъ дѣлѣ Палатамъ и Королю, можно съ увѣренностью сказать, что главная часть заслуги выпадаетъ на долю важнѣйшихъ должностныхъ лицъ государственнаго управленія собственно и составляющихъ Правительство благодаря вліянію въ Парламентѣ, гдѣ они состоятъ членами, къ мнѣнію которыхъ всѣ прислушиваются, и у Короля выбирающаго среди нихъ своихъ министровъ. Дѣйствительно, не смотря на то, что прусскіе служащіе по происхожденію не принадлежатъ къ низшимъ классамъ населенія, а къ мелкому дворянству, или средней буржуазіи, они проникнуты сознаниемъ необходимости соціальныхъ реформъ, такъ какъ будучи выбраны изъ среды работающихъ студентовъ университетовъ, которымъ извѣстно какимъ переменамъ неизбѣжнымъ и законнымъ подвергаются общества, они умѣютъ увѣренно проводить въ жизнь, послѣ систематической разработки, всѣ необходимыя реформы.

Мы не можемъ удержаться отъ приведенія еще одной цитаты изъ трудовъ Laboulaye, а именно: «Въ Пруссіи власть находится въ рукахъ администраціи, а не Палатъ, и эта администрація, выбранная при помощи конкурса не является орудіемъ эгоистичной силы, а служитъ органомъ, при посредствѣ котораго сама страна дѣйствуетъ въ національныхъ интересахъ. Свобода сосредоточена въ людяхъ, а не въ Конституціи. Конечно это довольно плохая комбинація, но все же лучшая, чѣмъ проведеніе свободы въ законахъ безъ искорененія деспотизма въ людяхъ».

Только что говорилось о соціальныхъ реформахъ, но можно провести другіе, не менѣе разительные примѣры новаторскаго и либеральнаго духа прусской администраціи. Извѣстно, что децентрализація служитъ какъ бы термометромъ степени свободы народа, такъ какъ передаетъ управляемымъ непосредственное веденіе государственныхъ дѣлъ, замѣняя должностныхъ лицъ назначаемыхъ правительствомъ выбранными самимъ населеніемъ. Въ Пруссіи,

слывущей у французовъ, какъ осолдатченная страна, децентрализація значительно полнѣе, чѣмъ во Франціи, причемъ эта децентрализація не есть результатъ многовѣковой привычки къ свободѣ, какъ въ Англіи, или медленной побѣды управляемыхъ, какъ во Франціи, а созданіе высшей бюрократіи, которая, давая это величайшее доказательство своей разумности и предусмотрительности ¹⁾, по собственному почину ввела въ странѣ цѣлую децентрализаціонную организацію, призвала и приучила населеніе къ веденію собственныхъ дѣлъ и все это сдѣлала съ такимъ успѣхомъ, что одинъ изъ профессоровъ Гентскаго университета написалъ въ трудѣ, посвященномъ сравненію законодательствъ объ общинномъ управленіи: «Фактически ни одна страна не пользуется такой свободой въ общинномъ управленіи, какъ Германія, и нигдѣ мѣстныя дѣла не ведутся такъ хорошо. Сто лѣтъ тому назадъ Англію ставили примѣромъ парламентскаго государства. Въ настоящее время Пруссія имѣетъ полное право играть ту же роль въ отношеніи административныхъ учреждений ²⁾».

Въ любой отрасли, какъ то: народное образованіе, оборудованіе и экономическое развитіе страны, санитарное состояніе, полиція и т. п. достоинства прусской администраціи восхваляются самыми компетентными людьми.

Изъ всего сказаннаго конечно не слѣдуетъ, что Пруссія есть своего рода совершенство. Можно только утверждать, что въ практическомъ и положительномъ умѣніи управлять, томъ самомъ, которое выражается не словами а дѣломъ, Пруссія стоитъ выше Франціи, и что этимъ превосходствомъ Пруссія въ значительной степени обязана личному составу ея администраціи, хорошія же качества послѣдняго обусловлены организаціей администраціи,—а причину плохого состоянія Франціи въ этомъ отношеніи слѣдуетъ

¹⁾ А. Lebon; соч., указанное выше, стр. 219.

²⁾ Les réformes communales (Общинныя реформы) соч. Ruffeoen, Брюссель Бельгійское Общество издательства, введеніе. Для того, чтобы дать понятіе о прусской децентрализаціи, распространяющейся не только на дѣла общины и департаментскія, мы приведемъ лишь двѣ характерныхъ черты. Административное учрежденіе, соответствующее довольно близко французскому совѣту префектуры, которому одинаково подвѣдомственны дѣла по управленію и по различнаго рода тяжбамъ и спорамъ,—Комитетъ округа (Bezirksausschuss) состоитъ изъ четырехъ выборныхъ членовъ и только двухъ по назначенію короля. Должностное лицо, соответствующее французскому суб-префекту, Landrath, хотя и назначается королемъ, но только по представленію выборнаго собранія округа, которому единственно предписано выбирать его изъ числа лицъ, выдержавшихъ пріемныя испытанія на право поступленія на высшую государственную должность (Handbuch, статья «Selbstverwaltung»). Во Франціи министръ внутреннихъ дѣлъ можетъ назначить на постъ суб-префекта своего консьержа.

искать въ невѣжествѣ и безпечности по отношенію всего, что касается государственной службы.

Въ заключеніе можно воспроизвести нѣсколько строкъ, написанныхъ служащимъ въ военномъ министерствѣ при Луи-Филиппѣ въ небольшой книжкѣ, гдѣ онъ уже тогда указывалъ на это зло,—такъ какъ все сказанное имъ какъ нельзя болѣе подходитъ и къ теперешнимъ обстоятельствамъ: «Трудно себѣ представить отвращеніе, уныніе и деморализацію, царяція въ нашей администраціи. Поэтому у всякаго, кто сохранилъ искру Божию и не утратилъ чувство силы и собственного достоинства, одинъ лозунгъ—административная реформа. Лозунгъ этотъ не заключаетъ въ себѣ ничего мятежнаго, такъ какъ то чего онъ требуетъ въ странѣ гдѣ властвуетъ свобода и равенство уже существуетъ въ Пруссіи—странѣ съ самодержавнымъ правленіемъ ¹⁾».

¹⁾ Les administrations centrales (Центральныя управленія), соч. Delbousquet, чиновника военнаго министерства, изд. 1843 года.

Faint, illegible text, possibly bleed-through from the reverse side of the page. The text is too light to transcribe accurately.

