

© 2017 г.

К.С. БЕЛЬСКИЙ

У ИСТОКОВ РОССИЙСКОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА (К 185-ЛЕТИЮ СО ДНЯ РОЖДЕНИЯ ВИДНОГО УЧЕНОГО-ПОЛИЦЕЙСТА И.Е. АНДРЕЕВСКОГО)

Бельский Константин Степанович – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового права Российского государственного университета правосудия (Москва, Россия) (+ 7 (495) 461–99–72).

Belsky Konstantin S. – Doctor of Law, Professor, professor of the department of Financial Law of the Russian state University of justice (Moscow, Russia) (+ 7 (495) 461–99–72).

Аннотация: в статье речь идет о видном ученом-полицисте И.Е. Андреевском, авторе фундаментальной работы «Полицейское право», подготовившего переход от полицейского права к административному праву.

Abstract: in this article we are talking about a prominent scientist-policiesthe I.E. Andreevsky, the author of the fundamental work “Police Law”, which prepared the transition from Police Law to Administrative Law.

Ключевые слова: полицейское право, административное право, управление, система административного права.

Key words: Police Law, Administrative Law, management, system of the Administrative Law.

О жизни И.Е. Андреевского. Иван Ефимович Андреевский – крупный русский историк права, государствовед, полицейст. Родился 13 марта 1831 г. в Санкт-Петербурге в семье дворянина, известного доктора медицины Ефима Ивановича Андреевского, учредителя и первого председателя “Общества русских врачей”. Первоначальное образование получил в 1-й Санкт-Петербургской гимназии, директором которой был известный ординарный профессор по кафедре энциклопедии законовещения и российских государственных законов Императорского Санкт-Петербургского университета П.Д. Калмыков, окончив ее с серебряной медалью. Важное значение имело домашнее образование, благодаря которому молодой Андреевский в совершенстве овладел французским и немецким языками.

В 1848–1852 гг. он учится на юридическом факультете Императорского Санкт-Петербургского университета и научными способностями обращает внимание видного цивилиста и историка права К.А. Неволина, который, выслушав доклад студента Андреевского о частной собственности в эпоху Петра I, советует ему посвятить себя гражданскому праву. Однако молодой Андреевский очень рано обнаруживает самостоятельный характер. Его чрезвычайно интересует государственное управление, а поэтому зачитывается работами по государственному праву и полицейскому праву. Особенно Андреевский ценит австрийского полицейста Зонненфельса с его учением о полиции безопасности, немецкого ученого

Берга с концепцией полиции благосостояния, либерально-консервативного государствоведа И.-К. Блунчли с его управленческими идеями, Р. Моля, сочинением которого “Наука о полиции по началам правового государства” он восхищается и конспектирует с первой до последней страницы. Ему, читающему иностранных авторов в оригинале, давно импонируют такие понятия, как “полиция безопасности”, “полиция благосостояния”, “управление”, “государственное управление”, “исполнительная власть”. Студент Андреевский хотел бы посвятить “души прекрасные порывы” вопросам совершенствования государственного управления у себя в Отечестве и знанию его истории.

По окончании университета в течение нескольких лет Андреевский служил в губернской прокуратуре, выбрав эту надзорную структуру не случайно. По словам его ученика проф. С.В. Ведрова, работа в аппарате губернского прокурора “поставила Ивана Ефимовича в центр всего губернского управления”, познакомила с практической деятельностью губернской администрации¹ и принесла ему большую пользу в будущей научной и преподавательской деятельности.

В 1854 г. в Императорском Санкт-Петербургском университете Андреевский защитил магистерскую диссертацию на тему “О правах иностранцев в России до вступления Ивана III Васильевича на

¹ См.: *Ведров С.В.* Иван Ефимович Андреевский. Некролог. СПб., 1891. С. 2.

престол Великого княжества Московского”², которая была опубликована в Санкт-Петербурге в этом же году³, получила диплом первой степени и сделала автора известным в юридической науке. Андреевского оставляют в университете, где он занимается преподавательской деятельностью в течение 32 лет, читая лекции сразу по двум курсам: по государственному праву и по законам государственного благоустройства и благочиния.

Наряду с деятельностью в университете Иван Ефимович в 1855 г. занял в Императорском училище праведения кафедру энциклопедии и истории русского права. В 1857 г. училище посетил император Александр II и попросился к нему на лекцию по государственному праву, пожаловав после ее окончания золотой перстень, украшенный бриллиантами.

В 1857 г. Андреевский — уже профессор кафедры государственного благоустройства и благочиния Санкт-Петербургского университета. В 1864 г. он защищает докторскую диссертацию “О наместниках, воеводах и губернаторах”⁴, в которой на историко-правовом материале (с X—XII вв. и до XVIII в. включительно) был исследован правовой статус крупных региональных руководителей, управлявших обширными русскими территориями: наместников, воевод и губернаторов. В университете Иван Ефимович проходит все ступени профессорско-преподавательской службы от звания приват-доцента, полученного в 1855 г., до звания ординарного профессора, полученного им в 1864 г., т.е. в год защиты докторской диссертации. Результатом этой деятельности явилось издание таких капитальных трудов, как “Русское государственное право”⁵ и “Полицейское право”⁶, выдержавшее два издания. Назовем другие, более скромные по объему работы: “О призрении бедных” (1861),

“Лекции по истории полицейского права и земских учреждений в России” (1883), “Лекции по археологии” (1888) и т.д. Не лишне указать, что Андреевский издал в пяти томах “Полное собрание сочинений” своего учителя по университету К.А. Неволлина (СПб., 1857—1860), перевел и отредактировал русский перевод книги Л. Штейна “Учение об управлении и право управления” (СПб., 1874). Андреевский — один из авторов проектов университетских уставов 1863 и 1884 гг. По его предложению в Уставе 1863 г. название учебной дисциплины “благоустройство и благочиние” было заменено на другое — “полицейское право”, а соответствующие кафедры в стране были переименованы в кафедры полицейского права. Постоянно интересуясь вопросами государственного управления, в частности французским опытом контроля за действиями должностных лиц, Андреевский высказывается в одной из статей об административном суде.

В 1883 г. Совет университета избрал Андреевского на должность ректора, которую он занимал с 1884 до 1887 г. Несмотря на то что он в этой должности пользовался всеобщим уважением среди как профессорско-преподавательского состава, так и студентов, ректорство Ивана Ефимовича совпало с тяжелым периодом в деятельности университета: студенческие волнения, подстрекаемые преподавателями и студентами левых взглядов, потрясли университет и держали руководство в крайне напряженном состоянии⁷. Потребовались все его дипломатические способности, чтобы успокоить молодежь и согласовать противоположные интересы. Однако под воздействием консервативной профессуры Андреевскому пришлось уйти из университета.

В 1885 г., будучи ректором, он был назначен директором Археологического института после ухода его основателя Н.В. Калачева, где занимал кафедру “науки об архивах”. В течение шести лет, т.е. до самой смерти, Андреевский, потратив огромные усилия, поставил архивное дело в России на новый, более высокий уровень⁸.

В 1890 г. Ивана Ефимовича как известного ученого и человека исключительной эрудиции пригласили занять место главного редактора Энциклопедического словаря Брокгауза и Ефрона, этому делу

² Андреевский И.Е. О правах иностранцев в России до вступления Ивана III Васильевича на престол Великого княжества Московского. Рассуждение, представленное... Иваном Андреевским для получения степени магистра государственного права. СПб., 1854.

³ Андреевский И.Е. О правах иностранцев в России до половины XV столетия. СПб., 1854. С. 1—142.

⁴ Андреевский И.Е. О наместниках, воеводах и губернаторах. Рассуждение магистра государственного права Ивана Андреевского... СПб., 1864.

⁵ Андреевский И.Е. Русское государственное право. Соч. Ивана Андреевского, доктора государственного права, ординарного профессора полицейского права в Императорском С.-Петербургском университете. Т. 1. Введение и часть 1. О правительстве. СПб. — М., 1866 (далее — Русское государственное право).

⁶ Андреевский И.Е. Полицейское право. В 2-х т. Т. 1. Введение и ч. 1. Полиция безопасности. Т. 2. Полиция благосостояния. СПб., 1871—1873; изд. 2-е, доп. СПб., 1874—1876.

⁷ См.: Ведров С.В. Андреевский И.Е. // В кн.: Биографический словарь профессоров и преподавателей Императорского С.-Петербургского университета за истекшую третью четверть века его существования. 1869—1894. В 2-х т. Т. 1. СПб., 1896. С. 16—30.

⁸ См.: Половцов А.В. Иван Ефимович Андреевский как преподаватель и директор Археологического института. СПб., 1892.

он отдался всею душою. Он не только редактировал и читал статьи разных авторов, но писал для Словаря свои (например, “Архивное право”, “Благосостояние”, “Блунчли” и др.). Особым вниманием Андреевского пользовалось земское и городское самоуправление, в том числе и столичное, чиновники которого неоднократно обращались к нему за советами, особенно по организации санитарной части⁹.

Приближаясь к 60 годам жизни, Андреевский не терял своей колоссальной работоспособности. Административная деятельность в Архивном институте и параллельная научная работа, подготовка материалов по редактируемому Энциклопедическому словарю, экзамены и лекции в Императорском училище правоведения, постоянное участие в Обществе охранения народного здоровья по различным чисто практическим вопросам — все это отнимало у Ивана Ефимовича массу времени, вследствие этого ему часто приходилось работать до трех—четырёх часов ночи. 12 мая 1891 г. он выступил как директор Археологического института на торжественном вечере по случаю юбилея института. К концу речи ему стало плохо, врачи рекомендовали постельный режим. Смерть последовала от инфаркта миокарда 20 мая 1891 г.¹⁰

Историко-правовые и управленческие взгляды И.Е. Андреевского нашли отражение в ряде капитальных работ, из которых каждая заслуживает отдельного рассмотрения.

Научная деятельность. Магистерская диссертация. Анализируя наиболее капитальные труды Ивана Ефимовича, нельзя пройти мимо его оригинальной магистерской диссертации “О правах иностранцев в России до вступления Ивана III Васильевича на престол Великого княжества Московского”. Работа подразделяется на две части: в первой главе автор говорит о тех иностранцах, которые приезжали и жили в России. Во второй главе анализируются права иностранцев, причем автор использует метод сравнительного правоведения, сравнивая права иностранцев в других государствах. Источниками для написания работы, как указывал Андреевский, служили летописи; книги иностранных писателей о России; Кормчая книга; узаконения князей и грамоты; Устав св. Владимира о церковных судах; Русская Правда; ярлыки ханские; жалованная грамота польских королей;

магдебургское право; договоры Олега (911) и Игоря (944) с греками и др.¹¹

Кого же мы видим из иностранцев на русской земле?

Первые иностранцы на земле славян — “храбрые скандинавские витязи”, приходившие служить киевским князьям. Со времени крещения Руси наше Отечество увидело новых иностранцев — “пастырей Церкви из греков”. Затем явились иноземные мастера и строители храмов. Они продолжали приезжать непрерывно, начиная со времени Владимира до Ивана III и далее. Указывая на гостеприимство славян, Андреевский делает вывод: иностранцы, “оставлявшие свое Отечество, находили у нас дружеское убежище”¹².

Служившие у князей иностранцы в военных отрядах, при дворе и на гражданской службе не встречали каких-либо препятствий со стороны своего происхождения, страны, из которой они были родом. Андреевский отмечал: “Князья наши искали только людей, способных выполнить возлагаемые на них обязанности”¹³. На рубеже XI—XII вв. в Киеве и других южных русских городах с приходом евреев возникает еврейская диаспора. В период татаро-монгольского ига в Восточной Руси появилось множество азиатских купцов, торговавших и живших главным образом в Москве, Новгороде, Пскове.

Во второй главе автор характеризует права, предоставлявшиеся всем иностранцам. Причем эти права классифицируются на два вида: общие и особенные. Общие права предоставлялись всем иностранцам, жившим в нашем Отечестве. Некоторые иностранцы вследствие особых причин либо из особенностей их личности и способностей, либо из договорных отношений пользовались правами особенными.

К общим правам, которыми пользовались все без различия жившие на Руси и проезжавшие через нее иностранцы, относились следующие: 1) право приезда и выезда; 2) право свободного отправления веры и богослужения; 3) право вступать в княжескую службу; 4) право заниматься всякого рода промыслами и торговлей; 5) право иметь собственность и владеть ею; 6) право подавать иск и требовать решения в делах гражданских; 7) право участия в делах уголовных; 8) право касательно

⁹ См.: Русский биографический словарь / Сост. П. Калинин, И. Корнеева. В 20-ти т. Т. 1. М., 1998. С. 289.

¹⁰ См.: *Финкельштейн Л.О.* История болезни Ивана Ефимовича Андреевского. СПб., 1892. С. 13.

¹¹ См.: *Андреевский И.Е.* О правах иностранцев в России до половины XV столетия. С. 14–18.

¹² Там же. С. 24.

¹³ Там же. С. 24, 25.

подсудности¹⁴. Скажем кратко о некоторых общих правах.

На первое место Андреевский поставил право приезда и выезда. Подчеркивается гостеприимство славян преимущественно перед другими народами. Хозяин, принимавший гостя, отвечал за его безопасность перед обществом. Это свойство славян, гостеприимство, передалось и их правителям. Владимир Мономах в духовном завещании такой совет давал сыновьям: “Всего же более чтите гостя, и знаменитого, и простого, и купца, и посла”¹⁵. Что касается права проезда по дорогам, то иностранцы подвергались одинаковому с русскими ограничениям и платили проезжую пошлину.

Иностранцы обладали правом вступать в княжескую службу. Здесь, как указывает Андреевский, необходимо заметить, что все иноземцы, несмотря на народность и вероисповедание, могли проситься к русским князьям на службу. Автор цитирует историка Соловьева: “Князья принимали в дружину всякого витязя, из какого бы он народа ни был”¹⁶. Иностранцы имели право заниматься торговлей, ремеслом, различными промыслами (охотничьим, рыболовным). При этом иностранцы: торговцы, ремесленники, лица, занимавшиеся промыслами, — обязаны были уплачивать пошлины.

“Ученые иностранцы” были причисляемы к людям церковным, поэтому на них распространялись особенные права, к которым относилась их защита в случае, если они совершали преступления: их судили церковным судом, он признавался более объективным и мягким¹⁷. Евреи как иностранцы пользовались следующими особенными правами: правом отправления богослужения, правом держания синагог и иметь их служителей; правом покупки и владения недвижимым имуществом; правом осуществления торговых и финансовых операций, главным образом кредитных¹⁸.

Исследуя проблему общих и особенных прав иностранцев в России до середины XV в., Андреевский пришел к следующим выводам: “Древняя история прав иностранцев в России свидетельствует о правильнейшем взгляде русских на чужеземцев, а потому имеет большее внутреннее достоинство, чем история прав иностранцев у прочих европейских народов”¹⁹.

Докторская диссертация “О наместниках, воеводах и губернаторах”. Диссертация защищалась в 1864 г. в Императорском Санкт-Петербургском университете и была опубликована²⁰. В ней автор выступил, используя критический метод познания, не только как историк права, но и как ученый-управленец, рассматривавший государственное управление в России на примере изучения правового статуса наместника, воеводы и губернатора. Первоначально Андреевский думал писать докторскую работу исключительно о правовом статусе губернатора, но земская реформа 1864 г. заставила взглянуть на эту должность шире. Он отмечал: “Должность губернатора находится в исторической связи с должностями воеводы и наместника: это три однородные должности, принадлежащие трем различным периодам русского права”²¹.

Названные должностные лица являлись наиболее крупными органами местного управления и последовательно сменяли друг друга на протяжении почти девяти столетий. В теории современного административного управления должностные лица подобного профиля называются линейными руководителями, управляющими целостной единицей: предприятием, учреждением, областью. В их распоряжении находится целый штат функциональных работников (чинов). Линейный руководитель отвечает как за свою непосредственную работу, так и опосредовано за деятельность своих подчиненных согласно древнеримскому правилу: “*Quid facit per alium — facit per se*” (кто сделал через посредство другого, тот сделал как бы сам).

Правовой статус наместника. Характеризуя этот статус, Андреевский охватывает период с IX до середины XVI столетия. Как только определились два условия государства (территория и славянские племена), Рюриком и Олегом делаются первые шаги по “выработке” верховной власти. Но если Рюрик раздает города своим товарищам по дружине, то Олег уже не хочет быть товарищем дружинников, он назначает приближенных в города правителями как своих слуг. Это — новые подходы князя, но они вырабатывают государственные начала. Такие правители с середины XII в. стали называться **наместниками**.

С самого начала главная и почти исключительная деятельность наместников — финансовая, осуществлялась путем сборов доходов в пользу князя. Андреевский замечает: “Летописец, сообщая о назначении в какую-нибудь область наместника,

¹⁴ См.: там же. С. 31–40.

¹⁵ Там же. С. 31.

¹⁶ Там же. С. 35.

¹⁷ См.: там же. С. 65, 66.

¹⁸ См.: там же. С. 127, 128.

¹⁹ Там же. С. 127–131.

²⁰ См.: Андреевский И. Е. О наместниках, воеводах и губернаторах. СПб., 1864.

²¹ Там же. С. 1.

обыкновенно рассказывает и о начале их деятельности — собирании дани. Этот финансовый характер действий наместников, как главный, сохраняется постоянно до XVI столетия”²². Сборы, постоянно указывает Андреевский, тяжелы и не соответствуют средствам налогоплательщика. Наместники выполняли также другие обязанности: военные, административные и судебные. Про суд этого времени автор говорит так: “Здесь деятельность судебная является не столько судебной, сколько административной”²³. Причем сам суд, по его мнению, вводился не для разбора конфликта, а для взимания пошлыны, т.е. для обогащения наместника.

В этой работе Андреевский использует понятие “полиция благосостояния”, понимая под ним “заботу о народе”. Однако, с его точки зрения, забота о благосостоянии народа “не входила в расчеты княжеских наместников” по причине того, что наместники, как и сами князья, не поднимались до понимания, в чем может состоять народное благополучие. К этому состоянию народа присоединился институт кормления, по которому население обязано было содержать наместника и платить ему корм хлебом, мясом, сыром и т.д., причем наместники этим правом злоупотребляли, нарушая меру.

В XV–XVI вв. обнаруживается несостоятельность наместнической системы управления, так как ею было недовольно население, и она, в свою очередь, не устраивала наместников²⁴. В 1555 г. Иван Грозный заменяет эту систему воеводской системой управления.

П р а в о в о й с т а т у с в о е в о д ы. Статус воеводы, как и наместника, определялся наказами и грамотами. Воеводы первоначально использовались как местные органы управления в отдельных городах Поволжья, Урала и Сибири, которые требовали военной защиты от местных народов и обеспечивали сбор ясака — натуральной подати пушшиной. В XVII в. воеводы назначаются во все города России.

Андреевский, характеризуя воеводу как главу области или города, утверждал, что воеводская система управления была сходна с предыдущей наместнической: обе системы прежде всего осуществляли финансовые функции, стремясь получить “как можно более дохода, не обращая внимания на средства плательщиков”²⁵. Как и у наместников, деятельность воевод по финансовому управлению

была двойка: 1) получение доходов с воеводства; 2) производство расходов по воеводству.

Воевода как должностное лицо, руководивший городом или областью, по мнению Андреевского, ближе к народу, чем наместник. Наместник думал, решал различные вопросы, главным образом о себе и вышестоящей власти. Воеводы, более плотно подконтрольные московской власти, обязаны были содействовать земледелию, усилению торговли, наблюдать за строительством храмов, помогать религиозному образованию народа.

Воевода, принимая участие в судебных делах, рассматривал гражданские и уголовные дела совместно с целовальниками и губными старостами, выборными лицами из состоятельных крестьян. Ему же принадлежало право заключения преступников в тюрьму. Однако воеводе как должностному лицу Андреевский давал отрицательную оценку. Вот как он описывал атмосферу вокруг воеводы: “Произвол, посулы, вера в дьяка, беспечность в управлении, корыстные эгоистические убеждения относительно призыва дают много сходства воеводам с наместниками”²⁶. В 1708 г. Петр I державной властью, осуществляя административные реформы, заменил Указом от 18 декабря 1708 г. систему воеводского управления губернаторской и создал первые губернии²⁷.

П р а в о в о й с т а т у с г у б е р н а т о р а. В отличие от наместников и воевод, статус которых определялся наказами и грамотами, статус губернаторов регулируется законами. Но первоначально обязанности губернатора от Петра I до Екатерины II, как полагал Андреевский, были определены в самых общих выражениях: “велено им в тех губерниях о денежных сборах и о всяких делах присматриваться” и сообщать об этом Государю²⁸. Заменив воевод губернаторами, император думал поставить финансовые дела на новое основание, обязав их составлять общие ведомости доходов и расходов по каждой губернии.

Екатерина II в Учреждении о губерниях от 7 ноября 1775 г. пыталась более четко определить деятельность губернаторов и сделать их ответственными за управление вверенной им территории. Императрица поставила вопрос о разграничении органов административных и судебных, административных органов — на полицейские

²² Там же. С. 16.

²³ Там же. С. 21.

²⁴ См.: там же. С. 34.

²⁵ Там же. С. 63.

²⁶ Там же. С. 151.

²⁷ См.: Полное собрание законов Российской империи. Т. 4. № 2218. СПб., 1830.

²⁸ См.: Андреевский И.Е. О наместниках, воеводах и губернаторгах. С. 109.

и хозяйственные, судопроизводство – на гражданское и уголовное²⁹.

Наиболее полно обязанности губернатора были изложены при Николае I в Положении от 3 июня 1837 г. По Положению надзор и непосредственное управление по-прежнему сосредоточивались в руках губернатора, и это предполагало надзор за судом. Только крестьянская, земская и городская реформы 60-х годов XIX в. внесли существенные изменения в статус губернатора и разделили функции административные и судебные, сделав суд в России независимым. Земская реформа 1864 г., с точки зрения Андреевского, завершившего анализ губернаторской должности на пореформенном времени, расширила функцию губернаторского надзора и сократила повседневные функции губернаторского управления, причем такая тенденция будет только продолжаться.

Докторская диссертация Андреевского была написана с явно либеральных позиций и подверглась обстоятельной и обоснованной критике в объемной рецензии консервативного историка права Н.В. Калачова³⁰. Рецензент не согласился с положением автора, что в России с утверждением единовластия до позднейшего времени русский народ не был связан никаким единством с правительством и не принимал участия в государственных делах. Калачов отмечал, что в монографии речь шла главным образом о правах и обязанностях наместников, воевод и губернаторов. Между тем о народе, о том, как он относился к власти, т.е. об управляемой среде, автор ничего не сказал.

Рецензент находил сомнительным положение Андреевского о постоянном произволе местных органов управления в отношении населения. По мнению Калачова, как в древнее время, так и в XVI–XVII вв. деятельность наместников, воевод и губернаторов ограничивалась наказаниями, грамотами (актами) и законами, была подконтрольна вышестоящим органам. Что касается института кормления, то размеры корма не были произвольны, но устанавливались великими князьями, а злоупотребления пресекались³¹.

И.Е. Андреевский о государственной службе в Российской Империи. Капитальная работа

²⁹ См.: там же. С. 133.

³⁰ См.: *Калачов Н.В.* Разбор сочинения г. Андреевского “О наместниках, воеводах и губернаторах”, составленный по поручению Императорской академии наук Николаем Калачовым, с приложением дополнительного исследования автора и обозрения проектов и бумаг Комитета 6-го декабря 1826 года, относящихся к губернским учреждениям. СПб., 1867. С. 7.

³¹ См.: там же. С. 19.

Андреевского “Русское государственное право” – первый в истории России учебник по государственному праву, позволявший студентам юридических факультетов ознакомиться не только с государственным устройством и управлением в России, но и с ее государственной службой. Однако в научном сообществе работа Андреевского была встречена прохладно. Рецензент журнала “Вестник Европы” так оценивал книгу: “Если дурно делают те профессора, которые, долго сидя на кафедрах, не издадут по своим предметам учебников, то едва ли хорошо поступают и те, которые спешат издавать плохие учебники. Плохой учебник – несравненно большее зло, чем плохая докторская диссертация”³². Однако оценка была несправедливой, и по прошествии 10 лет известный теоретик права Н.М. Коркунов признавал “Русское государственное право” Андреевского как труд, обладающий ценной теоретической разработкой анализируемых положений. По Коркунову, “теоретическое освещение институтов выделено особо и составило главное содержание введения”³³.

Ценной частью учебника являлось изложение в нем основ русской государственной службы, которая находилась в системе государственного права и только на рубеже XIX – в первом десятилетии XX в. стала частью административного права. Надо сказать, что до Андреевского в научном отношении никто этой проблемой не занимался. Между тем чиновничество России на протяжении XVIII – первой половины XIX в. росло численно, укреплялось организационно и профессионально. Понимая значение чиновничества в государственном управлении, М.М. Сперанский поместил в т. 3 Свода законов Российской империи два закона о государственной службе: Устав о службе гражданской по определению от правительства и Устав о службе гражданской по выборам. В связи с тем что многие студенты после окончания университетов и училищ правоведения поступали на государственную службу, возникла необходимость научной обработки законодательства о службе и изучения его на юридических факультетах университетов.

Весь материал о государственной службе И.Е. Андреевский подразделяет на следующие части: 1) обзор русской государственной службы с эпохи Древнерусского государства до XVIII в. включительно; 2) поступление на государственную

³² *В.О.* По поводу сочинения г. Андреевского “Русское государственное право”. Т. 1. СПб., 1866 // *Вестник Европы*. 1866. № 12. С. 80.

³³ *Сборник государственных знаний / Под ред. В.П. Безобразова.* Т. 3. СПб., 1877. С. 13.

службу; 3) обязанности и права государственных служащих; 4) прекращение государственной службы.

Автор осуществляет беглый обзор государственной службы в России с древних времен до XIX в. включительно. До Петра I государственная служба не подразделялась на военную и гражданскую. Истоки службы на Руси находятся в получении княжескими дружинниками почетных и важных поручений: военных, налоговых, судебных, торговых, дипломатических. Это — поручения, «касающиеся управления народом или производства суда»³⁴. В Московском государстве важнейшие обязанности по делам управления государством выполнялись на основе приказов царя, которые он отдавал своему окружению. В результате образовались важнейшие приказные должности, а занимавшие их лица назывались: боярин, окольничий, дворянин, боярский сын, думный дьяк и др. Приказные должности в первой половине XVI в. трансформировались в приказы, т.е. учреждения, имевшие специальные функции, здания, штат работников, начальника, входившего в высший орган власти при царе — Боярскую думу.

Назначение на важные должности в приказе шло непосредственно от царя через Разрядный приказ; на должности менее важные назначение шло от Разрядного приказа, который являлся органом, заведовавшим царской службой и отвечавшим за кадры.

Петр I выделяет гражданскую службу как отдельный вид государственной службы. Интересно, что Андреевский связывает это решение с вопросами управления государством. По его словам, «гражданскую службу Петр связывает с понятием созданного им дворянства»³⁵. Это сословие у царя ассоциируется с честным управлением, с чувством собственного достоинства, с понятием чести, которое постепенно переходит в честность. Но таким соединением института гражданской службы со статусом дворянина Петр I не закрывал двери гражданской службы для лиц других сословий. Для способных и талантливых лиц из других сословий служба сделалась путем для приобретения дворянства, в нее стали вливаться городские жители, образованные дети купцов, промышленников, священнослужителей. Иными словами, особое внимание Петр I обращал на институт поступления на государственную службу, думая о том, чтобы государственная служба пополнялась «людьми достойными, обладающими

достаточными сведениями для тщательного отправления соединенных с должностью обязанностей»³⁶. Для этого Петр I Указом от 24 января 1722 г. учредил Табель о рангах или чинах из 14 классов, каждый из которых соответствовал определенной государственной должности³⁷. Но чин в Табели о рангах могли получать лица, имевшие образование, опыт работы в органах власти, и т.д. Когда открылся при императрице Елизавете Петровне Московский университет, то их выпускники благодаря высшему образованию получали высокие чины по Табели о рангах и, соответственно, высшие должности на службе. С открытием высших, средних и низших учебных заведений законом при императоре Александре I устанавливается правило, что с получением образования соединяется право на получение определенного чина. В дальнейшем производство в чины было связано с происхождением, образованием и сроками службы.

Поступление на государственную службу было обусловлено условиями, направленными на пресечение коррупции. Так, в целях обеспечения возможности честно осуществлять служебные обязанности в законодательстве имелись нормы, изданные еще при Петре I и запрещавшие принимать на государственную службу лиц, «соединенных друг с другом родством или свойством, а также не дозволено определять к губернаторам родственников и однофамильцев их чиновниками особых поручений»³⁸.

Важное значение в деятельности государственного служащего имеют обязанности и права, которые определяются занимаемой им должностью. Под должностью, по Андреевскому, понимается определенная совокупность точных обязанностей и прав, соединенная с определенной в законе ответственностью. Интересно и актуально для современных государственных служащих анализируются автором служебные обязанности. «Обязанности служащего, — писал Андреевский, — вытекают из трояких отношений: к верховной власти, которой он является органом в государстве; к другим служащим и к народу»³⁹. В данном положении в зародышевой форме представлены основные административные правоотношения, с которыми работают современные ученые-административисты: вертикальные и горизонтальные, внутриаппаратные и внешне организационные.

³⁶ Там же. С. 481.

³⁷ См.: там же. С. 484.

³⁸ Свод законов Российской империи. Т. 3. Устав о службе по определению от правительства. СПб., 1857. Ст. 376.

³⁹ Андреевский И.Е. Русское государственное право. С. 486.

³⁴ Андреевский И.Е. Русское государственное право. С. 473.

³⁵ Там же. С. 474.

Правоотношение “государственный служащий – народ” есть вечное правоотношение между чиновником и гражданином. Гражданину чиновник обязан в соответствии с законом оказать помощь, если первый к нему обратился с прошением, заявлением, жалобой, не создавая при этом волокиту (“не должен делать никаких проволочек”), не превышая и не ослабляя своей власти, соблюдая правила вежливости и приличия. Оказывая помощь гражданину (“частному лицу”), чиновник должен так себя вести с ним, “чтобы не подать и мысли о каких-либо корыстолюбивых намерениях”. И.Е. Андреевский первым в русской юридической литературе осуществил анализ административного правоотношения, которое в современной административно-правовой науке трактуется как “аппарат управления – гражданин”, и вплотную подошел к изучению института административной юстиции.

Система прав государственных служащих, как ее описывал Андреевский, была своеобразной и включала в себя: право на продвижение по службе путем получения более высокого чина; право быть представляемым к орденам и другим наградам; право носить по оставлении службы присвоенный последней их должности мундир; право на получение содержания (жалованья) во время службы и пенсии по оставлении службы.

Прекращение служебных обязанностей может быть временным, если служащему по его просьбе дается отпуск на некоторое время, но не более четырех месяцев; либо прекращение служебных обязанностей может быть полным, когда служащий по его просьбе увольняется в отставку, но предварительно служащим должны быть сданы установленным порядком все имеющиеся дела и бумаги⁴⁰.

Материал о русской государственной службе, который систематизировал Андреевский на основе Устава о службе гражданской по определению от правительства в работе “Русское государственное право”, позволял сделать два вывода.

1. Анализ правового института государственной службы, особенно разделов об обязанностях, правах и ответственности чиновников с их конкретными правоотношениями наталкивал читателя на идею переноса данного института из системы государственного права в систему административного права и размещения его после и рядом с органами государственного управления. В отечественной науке административного права процесс переноса затянулся и был реализован в XX в., прежде всего

в работах ученых-административистов Елистратова и Евтихиева.

2. Своей работой об институте государственной службы Андреевский положил основание для его исследования в России другими учеными: Н.В. Неллидовым, Н.О. Куплеваским, В.В. Ивановским, А.И. Елистратовым, И.И. Евтихиевым, В.М. Мамохиным, А.А. Гришковцом, Ю.Н. Стариковым и др.

Полицейское право в сочинениях И.Е. Андреевского: теоретические аспекты. Направленность на преобразование норм государственного права, регулирующих государственно-служебные отношения, в административно-правовые наблюдается также в другой сфере юридических отношений: полицейское право готовится во второй половине XIX в. к преобразованию в административное право. Этот процесс особенно заметен в фундаментальной работе Андреевского “Полицейское право”.

Полицейское право как отрасль права, по Андреевскому, – это совокупность правовых норм, регулирующих управленческие отношения, которые внешне представляют полицейскую деятельность. Данную деятельность осуществляют органы исполнительной власти, к которым относятся правительство, министерства, губернаторы с их аппаратом, собственно полицейские органы с правом применять полицейское (административное) принуждение, а также органы самоуправления. По сути, автор сводит полицейскую деятельность к тому, что в современных учебниках административного права называют государственным управлением. Деятельность эта включает как положительные действия государственных и местных органов, так и те действия, которые имеют отрицательный характер и проявляются в административном (полицейском) принуждении. Законы, регламентирующие обе группы действий, образуют полицейское право. Андреевский – один из первых в России ученых-полицистов, подразделявший полицейское право как отрасль права и как учебную дисциплину на две части: Общую и Особенную. Общее полицейское право охватывает изучение полицейского законодательства других, главным образом западноевропейских государств, что позволяет использовать метод сравнительного правоведения. Особенное полицейское право предполагает изучение отечественного полицейского законодательства. Связь между Общей и Особенной частями полицейского права представляет собой “одно систематическое целое” и образует науку полиции. (Официально эта наука, признанная в университетском Уставе 1835 г. под

⁴⁰ См.: там же. С. 496.

именем науки благоустройства и благочиния, в новом Уставе 1863 г. получила название науки полицейского права.)

Назовем признаки, характеризующие полицейское право как самостоятельную отрасль права в системе российского права во второй половине XIX в. Начнем с признака, который объясняет полицейское право как часть, в прошлом находившуюся в составе государственного права, но отделившуюся от него и регулируемую те же общественные отношения, только на конкретном, близком к людям уровне. «Словом, — признает Андреевский, — все вопросы, подвергаемые рассмотрению в науке государственного права, имеют своим прямым последствием то или другое разрешение способов полицейской деятельности страны. Если взять понятие государственного права в обширном смысле, то полицейское право будет его только частью...»⁴¹.

Второй признак примыкает к первому. Если нормы государственного права регламентируют деятельность высших органов государственной власти, например Государственного совета, рассматривающего и принимающего законы, то нормы полицейского права регулируют деятельность органов исполнительной власти: правительства, министерств, Государственного контроля, их органов на местах — в губерниях и земствах. Органы исполнительной власти подотчетны высшим органам — императору, Государственному совету, Комитету министерств.

Третий признак — особый, указывающий на то, что основным назначением полицейского права является защита прав граждан Российской Империи от «злой воли» другого человека, но, с другой стороны, в оказании помощи гражданам в реализации их прав на благосостояние. По мнению автора, «государство не только обеспечивает посредством закона за каждым права»⁴², но и создает для этого исполнительные правоприменительные органы. И.Е. Андреевский констатирует, что полицейское государство, характерное для XVIII в., заботившееся в основном о себе, отошло в прошлое, а ему на смену пришло правовое, в том числе в России после отмены крепостного права и судебной реформы 1864 г. Можно только удивляться уму и познаниям Ивана Ефимовича: понятие «права гражданина» он вводит в российскую юридическую науку в 70-х годах XIX в., за 35 лет до Манифеста 17 октября 1905 г. и Основных законов Российской империи 1906 г.

⁴¹ Андреевский И.Е. Полицейское право. Т. 1. С. 695.

⁴² Там же. Т. 2. С. 241.

Отличают полицейское право его обширность, связи и пересечения с другими отраслями российского права: государственным, уголовным, гражданским, финансовым, судебным. Особо тесная связь с уголовным правом, так как полицейское право предупреждает и пресекает как полицейские правонарушения, так и уголовные преступления. Связано полицейское право и с гражданским, так как часто гражданско-правовые споры между гражданами судья может решать правильно, опираясь на доказательства, представленные полицией.

Полицейское право как отрасль права в понимании Андреевского рассматривается как системное образование, в состав которого входят две обязательные части: полиция безопасности и полиция благосостояния. При этом обе части связаны друг с другом, хотя различны по выполняемым функциям. Признак этот настолько важен, что возникает необходимость проанализировать каждую часть отдельно.

П о л и ц и я б е з о п а с н о с т и. В отличие от своего предшественника ученого-полициста И.В. Платонова, Андреевский на первое место ставит безопасность граждан, которая для человека является необходимым условием достижения благосостояния⁴³. «Условие безопасности, — писал автор «Полицейского права», — обеспечивается предупреждением и пресечением опасностей, могущих грозить как от злой воли других людей, так и от сил природы и различных несчастных случаев»⁴⁴.

Полиция безопасности — это полиция в узком (тесном) смысле слова, органы исполнительной власти, имеющие право применять принуждение в ситуациях, которые угрожают отдельному человеку или обществу. Даже в благополучном обществе, говорит Андреевский, нужно принимать заранее меры для предупреждения правонарушений. Он очень высокого мнения о такой полицейской мере, как предупреждение. Эти предупредительные меры могут применяться в различных формах, например в форме наблюдения, пресечения в отношении не только отдельных людей, но и ассоциаций: общественных союзов, частных предприятий и других видов человеческой деятельности.

Характеризуя полицию безопасности, интересно обратиться к разд. 2 первого тома «Предупреждение и удаление опасностей, независящих прямо

⁴³ См.: Платонов И.В. Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном. Харьков, 1856. С. 63, 64.

⁴⁴ Андреевский И.Е. Полицейское право. Т. 1. С. 1.

от человеческой воли”. На первое место Андреевский ставит предупредительные меры против опасностей, угрожающих правительственным органам. К таким опасностям относятся массовые протесты и возмущения людей в общественных местах, то что сейчас называют массовыми беспорядками возле правительственных зданий или “цветными революциями”, когда могут иметь место “ссоры и драки, особенно при сборищах народа”⁴⁵.

На втором месте у Андреевского находятся опасности (правонарушения), грозящие благу отдельных лиц. К таким опасностям относятся воровство, грабежи, хулиганские действия, приставания к гражданам пьяных людей. Такого рода опасности требуют от органов полиции исполнения постоянных надзорных мер за общественными местами и подозрительными лицами — ворами, мошенниками, пьяными бузотерами.

Особое внимание автор уделяет наблюдению государственных органов за периодической печатью. Андреевский — либерал, он за свободу печати, но умеряемую правительственной цензурой. Пресса — это “нравственная сила и главный фактор человеческого развития”⁴⁶, но устное публичное слово, особенно печатное, в том числе книжное, могут нарушать права отдельного лица, общества и государства. Цензура может предупреждать подобного рода действия. Для второй половины XIX в. такое мнение являлось совершенной истиной. Можно полагать, что Андреевского полностью устраивали Временные правила от 6 апреля 1865 г., которые предусматривали предупредительные цензурные требования в духе либеральных реформ Александра II. К пропасти Февраля — Октября 1917 г. Россию толкали своими сочинениями не катков и победоносцевы, но герцены и чернышевские. Андреевский был прав, когда писал следующее: “Не подлежит сомнению, что и при наивыгоднейших условиях государственной жизни всегда будут личности, готовые ниспровергнуть права других, и, следовательно, всегда придется изыскивать предупредительные меры”⁴⁷.

Полиция благосостояния. Другие задачи решает “полиция благосостояния”, заботящаяся о духовном и материальном благополучии подданных (граждан). Забота о духовном благополучии включает меры, обеспечивающие условия нравственного развития (борьба с пьянством, проституцией), а также содействующие религиозному образованию народа (беспрепятственное

отправление богослужения, строительство храмов); умственному образованию народа (работа публичных библиотек, университетов, гимназий); эстетическому развитию общества (открытие государственных театров, музеев, консерваторий, внимание власти к архитектуре городов).

Материальное благосостояние обеспечивается мерами правительства и земских (местных) органов по развитию сельского хозяйства, промышленности, торговли, путей сообщения, почты. Несомненно, что люди прежде всего своими силами достигают благосостояния, в частности материального благополучия, но государство не может находиться при этом в стороне, а посредством законов и собственных действий обязано помогать своим гражданам создавать условия для материального улучшения их жизни.

В первом и втором томах “Полицейского права” Андреевский одним из первых отечественных полицеистов указал на обязанность государства осуществлять политику, направленную на решение демографических проблем. Понимание того, что проблема народонаселения важна для любого государства, можно найти в сочинениях ряда мыслителей, например у Ш. Монтескье (“О духе законов”, гл. XXIII), а в науке полиции данную идею анализировали Юсти, Л. Штейн и др. По мнению Андреевского, общая линия государства в решении демографических вопросов должна быть такова: государство, не вторгаясь в личную жизнь граждан, обязано обеспечить те социальные и экономические условия, при которых возможен рост народонаселения. К конкретным способам решения этого вопроса И.Е. Андреевский относит: 1) наличие у правительства статистических данных о количестве граждан в стране, которые могут обеспечиваться регулярными переписями всего населения; 2) назначение повышенных пенсий тем, кто имеет многодетные семьи; 3) привлечение на свои земли иностранцев (мигрантов), родственников русскому народу по религиозным и национальным признакам; 4) налоговые льготы и денежные пособия гражданам, переселяющимся на неосвоенные территории страны и заводящие семьи.

Важное значение демографии определяется, по Андреевскому, тем, что решение данной проблемы одинаково относится как к полиции безопасности, так и к полиции благосостояния. Прочитируем Андреевского: “Количество народонаселения имеет несомненно громадное влияние на условия благосостояния и безопасности. Наблюдая жизненные условия различных государств, легко представлять себе тройное положение страны: или страна может иметь весьма редкое население,

⁴⁵ Там же. С. 13.

⁴⁶ Там же. С. 53.

⁴⁷ Там же. С. 121.

будет иметь слишком мало обитателей сравнительно с теми средствами, которые может доставить территория; или народонаселение страны может явиться совершенно достаточным по отношению к величине и средствам территории; или, наконец, народонаселение страны может сделаться чрезмерным в том смысле, что средств, предоставляемых территорией, не будет для всех достаточно”⁴⁸. Первую ситуацию, представленную Андреевским, сегодня иллюстрирует Российская Федерация, население которой в Западной и Восточной Сибири, а также на Дальнем Востоке постепенно редет. Третью ситуацию иллюстрирует Китай с полуторамиллиардным населением, руководители которого умеют ждать и помнить один из законов природы: “природа пустот не терпит”. Думается, что живи Андреевский в наше время, то он как коренной русский посоветовал руководству страны думать не только о Крыме, но также о территориях, находящихся за уральским хребтом. Там навис Китай как огромная темная туча.

Эти научные положения, связанные с управлением демографическими процессами и актуальные для современной России, в дальнейшем выпали из текстов дореволюционных, советских, постсоветских учебников и монографий по административному праву и на сегодняшний день, попросту говоря, оказались забытыми.

И.Е. Андреевский высоко оценивал реформы 60–70-х годов XIX в., полагая, что они знаменуют постепенный переход от самодержавия к конституционной монархии, которую он как либерал считал идеальной для России формой государства. Он поддерживал сформулированный Б.М. Чичериным политический принцип: “либеральные меры и сильная власть”. Его привлекала концепция правового государства Р. Моля, в котором свобода и права человека гарантированы строгой, но основанной на законе полицейской властью.

В работе “Полицейское право” нашла отражение земская реформа, проведенная на основе Положения от 1 января 1864 г. и восторженно встреченная Андреевским. Автор подчеркивает значение земского (местного) начала на Руси, зародившегося в удельно-вечевой период, продолжавшегося с перерывами в московский период и возродившегося в 60–70-е годы XIX в. За немногие годы земское самоуправление создало медицинские учреждения, школы, промышленные и сельскохозяйственные кооперативы. Автор в этой связи писал: “Русское общество, призванное новейшими великими реформами к самостоятельной полицейской

деятельности, уже успело не только поставить новые совершенно вопросы, но и направить на надлежащее их разрешение”⁴⁹. Андреевский постоянно останавливается на земской деятельности как автономной части полицейского права. Эта вера в благотворную роль земского самоуправления, которая в известной степени шла от В.Н. Лешкова⁵⁰, проходит красной нитью через его сочинение “Полицейское право”.

Понимание и объяснение полицейского права в трактовке Андреевского. Полицейское право в трудах Андреевского — это своеобразный мост к переходу к современному административному праву. Андреевский в России вместе со своими учителями из Германии Р. Модем и Л. Штейном стоит у истоков российского административного права. Полицейское право в его сочинениях регулирует управленческие отношения и дифференцируется на две части: полицию безопасности и полицию благосостояния. Поставив каждую из частей на положенное место, заметим, что в них проглядывает будущая система административного права, складывающаяся из: 1) полиции благосостояния — права государственного управления с позитивными правоотношениями; 2) полиции безопасности — полицейского права с охранительными правоотношениями, направленными на обеспечение безопасности общества.

Понятие “полиция” Андреевский высоко ценил и, подобно Л. Штейну, видел в нем практическую силу, осуществляющую волю государства (*vollziehen lewalt*) и способную реагировать как на “зло”, так и осуществлять содействие и помощь населению. Эта практическая сила как система складывалась из двух элементов: полиции благосостояния и полиции безопасности⁵¹.

К сожалению, в этой системе не хватало еще одного завершающего элемента — административно-контрольного права (парламентский контроль государственных служащих, министерский контроль, институт административной юстиции). Андреевский подходил к анализу этого элемента, написав содержательную статью об административной юстиции⁵², но, можно думать, чрезмерная

⁴⁹ Там же. С. IV.

⁵⁰ См.: Лешков В.Н. Русский народ и государство. История русского общественного права до XVIII в. М., 1858.

⁵¹ См.: Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии. Руководство / Пер. с нем.; под ред. и с предисл. И.Е. Андреевского. СПб., 1874. С. VI.

⁵² См.: Андреевский И.Е. Административный суд // Русский энциклопедический словарь Березина. Вып. I. СПб., 1873. С. 211, 212.

⁴⁸ Там же. С. 305–308.

занятость административными делами и относительно ранняя для ученого смерть помешали ему сделать еще один шаг в окончательной обрисовке полицейского права — административного права. Можно было предвидеть, что российская наука административного права в первые десятилетия XX в. подходила к определению системы административного права, включающей три элемента: администрацию; полицию; административный контроль и административную юстицию.

В дальнейшем после выхода в свет второго издания “Полицейского права” в 1874—1876 гг. можно было видеть в научной литературе отождествление и взаимодополнение понятий “полицейское право” и “административное право” в названиях учебников видных ученых: В.В. Ивановского, И.Т. Тарасова, Н.Н. Белявского и др.⁵³ На рубеже XIX—XX вв. ученые-административисты России разделились на два направления — либеральное и консервативное: первое ярче всех представлял А.И. Елистратов, в своих сочинениях по административному праву не использовавший слов

“полиция”, “полицейское право”⁵⁴; второе — представлял И.Т. Тарасов, который глубже понимал реальную жизнь и считал, что, пока существует человеческое общество, полиция будет необходима. Можно полагать, что Андреевский занимал позицию “золотой середины”: эту позицию, возможно, следовало назвать либерально-консервативной.

Такова была научная, преподавательская и административная деятельность Ивана Ефимовича Андреевского, удивительная по работоспособности, любви к науке и к студенческой аудитории. Начавшись в годы великих реформ 60-х годов XIX в., она успешно продолжалась в течение четырех десятилетий. По словам крупного теоретика права П.И. Новгородцева, секрет этой успешной деятельности — в “нравственном энтузиазме”, который Андреевский всегда соединял с наукой. Один перечень его трудов служит красноречивым свидетельством разнообразия его научных стремлений и неутомимой энергии мысли⁵⁵. Умирая, он вспоминал свою последнюю статью в Энциклопедическом словаре, названную “Благо”.

⁵³ См.: *Ивановский В.В.* Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). Казань, 1904; *Тарасов И.Т.* Лекции по полицейскому (административному праву). В 2-х т. М., 1908—1910; *Белявский Н.Н.* Полицейское право (Административное право). Пг., 1915.

⁵⁴ *Елистратов А.И.* Учебник русского административного права. Пособие к лекциям. Вып. 1. М., 1911.

⁵⁵ См.: *Рудаков В.Е.* Хронологический указатель учено-литературных трудов профессора С.-Петербургского университета и директора Археологического института Ивана Ефимовича Андреевского. СПб., 1892.