
ВЫДАЮЩИЕСЯ ЮРИСТЫ РОССИИ

КОНЦЕПЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
ПРОФЕССОРА В.В. ИВАНОВСКОГО

© 2019 г. К. С. Бельский

Российский государственный университет правосудия, Москва

E-mail: finpravo@rsuj.ru

Поступила в редакцию 04.02.2019 г.

В статье показаны главные вехи жизни выдающегося ученого-административиста В.В. Ивановского, а также представлена его концепция административного права.

Ключевые слова: В.В. Ивановский, ученый-административист, концепция административного права, государство, народ, государственная служба, земская реформа, методология.

DOI: 10.31857/S013207690004660-8

Главные вехи жизни. Среди ученых-административистов либерального направления, которые сдержанно относились к понятию «полицейское право», но вместе с тем понимали его жизненную необходимость, можно назвать профессора Казанского университета Виктора Викторовича Ивановского. Как ученый, известность которого постепенно росла, он выступил в последние десятилетия XIX – первые десятилетия XX вв., опубликовав ряд фундаментальных работ по государственному, административному и муниципальному праву. Основные положения в области административного права были изложены в «Учебнике административного права», изданном в 1904 г. и затем периодически выходившем вплоть до 1913 г. Перед тем как подробно остановиться на этом сочинении, кратко поговорим о жизненном пути ученого. И здесь возникает вопрос как к советским, так и постсоветским энциклопедиям, в частности к Большой Российской Энциклопедии, издаваемой с 2006 г. Мы не находим в ней портрета В.В. Ивановского и статьи о нем, однако относим его к выдающимся русским ученым-правоведам, жившим на рубеже XIX – XX вв. Зато его сыну, Александру Викторовичу Ивановскому, видному советскому кинорежиссеру и сценаристу, посвящена статья, хотя по исторической значимости отец, как я думаю, не уступал сыну.

Виктор Викторович Ивановский родился 20 октября 1854 г. в небольшом уездном городке Мамадыш Казанской губернии. Отец – из обедневшего дворянского сословия, служивший в уездной земской администрации. Когда Виктор учился в местной гимназии, в России проводилась Земская реформа 1864 г., и, естественно, отец много

рассказывал о ней сыну. В перспективе эти факты семейной хроники предопределили в будущей научной жизни особый интерес Ивановского к проблемам российского и зарубежного местного самоуправления. В 1878 г. он окончил юридический факультет Казанского университета и был оставлен для подготовки к профессорскому званию. В 1882 г. у себя в университете он защитил магистерскую диссертацию на тему «Опыт исследования деятельности органов земского местного самоуправления в России». В 1883–1884 гг. находился в научной командировке в Германии и Франции, где стажировался в Берлинском и Парижском университетах, изучая местное самоуправление этих стран и собирая материал для докторской диссертации.

В 1885 г. защитил в Казанском университете докторскую диссертацию на тему «Организация самоуправления во Франции и Пруссии». С 1886 г. Ивановский – ординарный профессор по кафедре государственного права, с 1907 г. – заслуженный ординарный профессор. Неоднократно вопреки своему желанию назначался деканом юридического факультета, в 1907 г. был назначен проректором Казанского университета. По характеру В.В. Ивановский, в отличие от И.Т. Тарасова, был более гибким человеком и, будучи конституционным монархистом, старался не афишировать своих политических убеждений. Студенты уважали его за мягкость, открытый либерализм, умение находить компромиссы, если они выставляли какие-либо требования к деканату или к руководству университета. Между тем атмосфера в Казанском университете, особенно на юридическом факультете в 80–90-е годы XIX в., была далеко не спокойной. Вот как описывает ее один из современных

исследователей Ленина (кстати, учившегося в эти годы в университете) Лев Данилкин: «Университет давал некоторым образом лицензию на вольнодумство, и поэтому всякое покушение на права и свободы — даже если это всего лишь право гонять чай в компании — воспринималось крайне болезненно»¹.

Виктор Викторович обладал не только талантом хорошего лектора-рассказчика, но являлся отличным педагогом, умевшим заметить в студенте золотую научную жилку. Так, он выделил студента Елистратова родом из Симбирска, который защитил в Казанском университете магистерскую и докторскую диссертации, получил звание ординарного профессора и вырос в крупного ученого-административиста первых трех десятилетий XX в.

Ивановский — либерал и пацифист. Но с началом в 1914 г. Первой мировой войны, которая в тот период была названа в России войной Отечественной, выступает с Манифестом, опубликованным в Петрограде и названным «Патриотическое чувство». В нем читаем: «Только им, этим чувством любви к Отечеству, оплодотворяется то богатство духовной жизни народа, которое ведет его к культурному бессмертию». И в дополнение приводит слова русского философа В. Соловьева: «Все, чем мы питаем свою духовную природу, все, что дает красоту и достоинство нашей жизни в области религии, науки и искусства, все это выросло на почве образованного общежития, зародыш которого кроется в инстинктивной и сознательной любви человека к своему Отечеству»².

Трагические события 1917 г., в том числе события, связанные с приходом к власти большевиков, Ивановский встретил спокойно. Эмигрировать он не собирался, помнил и ценил фразу Дантона: «Отечество нельзя унести на подошве башмаков». В 1919 г. юридический факультет Казанского университета, как и все другие юридические факультеты страны, был переименован в ФОН — факультет общественных наук. Кафедру государственного права, на которой Ивановский был профессором, преобразовали в кафедру советского законодательства, а сам Ивановский начал готовить и читать курс лекций «Современное государственное право». Вот программа этого лекционного курса, дошедшая до нашего времени: 1) Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа; 2) общие положения Конституции Советской России; 3) конструкция Советской власти; 4) активное и пассивное право; 5) бюджетное право; 6) о гербе и флаге Советской республики.

¹ Данилкин Лев. Ленин. Пантократор солнечных пылинок. М., 2017. С. 49.

² Ивановский В.В. Патриотическое чувство. Пг., 1914.

При строгом идеологическом подходе новой власти к старой профессуре, которую коммунисты считали буржуазной по духу, Виктор Викторович был утвержден Наркомпросом в звании профессора и продолжал работать в университете. Спасало его умение приспосабливаться к жизненным обстоятельствам: он сразу признал Советскую власть; отошел от своих кадетских взглядов; спасал его также тот факт, что в Казанском университете на юридическом факультете учился Ленин — «вождь мирового пролетариата».

В 1926 г. факультету возвратили старое название. Вместо факультета общественных наук он стал называться правовым факультетом. Ивановский вошел в круг его первых профессоров. А так как в перечень разрешенных властью учебных дисциплин было включено административное право, то он сразу составил список вопросов, предусматривавших его изучение студентами. Найдём для них место в этом очерке.

1. Структура государственного управления РСФСР (Наркоматы, ВСНХ, Советы и их отделы, Коммунистическая партия как орган пролетарского государства).
2. Структура государственного управления буржуазных государств.
3. Организационные типы Советов и их эволюция (Советы столичных и промышленных центров, Советы губерний, уездов, волостей).
4. Снабжение и финансирование органов Советской власти.
5. Типы организации делопроизводства центральных и местных учреждений.
6. Типы счетоводства в советских учреждениях.
7. Экономическая политика РСФСР.
8. Трудовая повинность в социалистическом обществе.
9. Государственный контроль.
10. Теория и практика кооперации³.

Годы революции и Гражданской войны были трудными. В начале 20-х годов Поволжье охватил голод, затронувший Казанскую губернию. Имелись серьезные политические трудности. Профессоров, работавших в университете, периодически вызывали в органы ЧК. Основной вопрос, который чекисты задавали каждому: «Как Вы относитесь к Советской власти?». От ответа зависела

³ Материалы о преподавательской и научной деятельности В.В. Ивановского в годы Советской власти (1917–1927) были предоставлены автору настоящей статьи историком-юристом, доцентом Казанского государственного университета И.А. Емельяновой, работавшей в архивах г. Казани.

судьба человека. Профессор-математик, ответивший: «С удивлением и ужасом», — был уволен.

Ивановский помнил Ленина как студента Ульянова, учившегося на юридическом факультете Казанского университета в 80-х годах, внутренне даже гордился тем, что этот бывший его студент преобразовывает Россию, но не разделял его взглядов, особенно на частную собственность. Сыну Александру он говорил: «Ленин хочет отучить лошадь от корма. Едва ли ему это удастся». Нелады с сыном, университетские реформы новой власти, ее отношение к профессуре сломали его здоровье. Виктор Викторович постоянно болел и в августе 1927 г. умер, оставив после себя богатое научное наследие.

Государство и народ. Характерной чертой до-революционного профессора-правоведа, специализировавшегося по какой-либо отрасли права, было его обращение к анализу понятия «государство». Такой подход объяснялся тем, что для каждой отрасли права отправной или стартовой позицией являлось государство. Виктор Викторович был в первую очередь государствоведом, во вторую — административистом.

Понимание и трактовка Ивановским феномена «государство» были чрезвычайно интересными, глубокими, наиболее близкими, как представляется, к истине и убедительными. Но такой подход не ограничивался анализом данного понятия, государство рассматривалось в связке с другим феноменом, имя которого — «народ». Государство подчиняет своей воле народ, но оно одновременно служит ему.

Ивановский был сторонником реалистической концепции возникновения и развития государства, которая зародилась в Германии. По его мнению, государство есть факт соединения людей на определенной территории путем подчинения их согласия одной высшей воле⁴. Он не ссылается на исторический пример призвания восточными славянами варягов на правление, видимо, полагая этот факт спорным, но его теоретическая позиция по вопросу возникновения и функционирования государства подтверждает норманскую теорию.

Эта высшая воля обнаруживается у правителя (Хлодвиг — франки, Рюрика — славяне), которая есть воля государства. Предельно ясно много столетий позже выразил идею «высшей воли» французский король Людовик XIV, провозгласивший: «Государство — это я».

Характеризуя природу государства, Ивановский указывает на его свойство, может быть, коренное и первичное, даже сущностное при изучении

научного объекта, каким является государство. Можно заметить, что у многих народов название государства имеет один и тот же корень. Таковы английское *state*, немецкое *staat*, итальянское *stato*, румынское *statul* и т.д. Указанные названия происходят от латинского *status*. Это — понятие, указывающее на нечто стабильное, установленное, упорядоченное, но требующее непрерывного управленческого воздействия со стороны людей, обладающих высшей волей государства⁵.

Русское слово «государство» сложилось благодаря слову «суд», «судить кого-то», что на древнерусском языке означало «управлять». Такой лингвистический анализ Ивановского следует признать глубоким. Только в условиях соответствующей упорядоченности люди (народ), проживающие на определенной территории, могут чувствовать себя в безопасности и жить в условиях благосостояния, а самому объединению людей может быть гарантирована прочность.

Это объединение людей во главе с правителем вместе со своим окружением и народом возникает, как утверждает Ивановский, до права. «Не право характеризует собою природу государства, но то свойство государства, благодаря которому право в нем только рождается» — таково мнение автора о природе государства⁶. Право укрепляет порядок в государстве, помогает правящему классу осуществлять управление людьми (обществом) более эффективно, устанавливает между людьми добропорядочные отношения. Право — не единственный регулятор поведения населения. Государство также располагает другими регуляторами, воздействующими на поведение граждан (подданных) государства, — нравственными и религиозными.

Далее, характеризуя понятие «государство», Ивановский указывает на то, что во многих случаях его название соответствует названию национальности, живущей на территории этого государства. Таковы Россия, Франция, Китай и т.д. С точки зрения Ивановского, каждое государство представляет собой общественный союз, объединяющий людей между собой определенными связями: принадлежностью к одной национальности, языку, на котором они говорят, религии, территории.

По мнению Ивановского, еще одним важным свойством государства являются верховенство и признак суверенитета. Это свойство играет исключительно важную роль в объединении людей в одно целое, в народ. Автор подчеркивает: «Верховная власть и народ — два элемента каждого государства, существующие исключительно в этом

⁴ См.: Ивановский В. В. Вопросы государствоведения, социологии и политики. Казань, 1899. С. 18–23.

⁵ См.: там же. С. 34, 35.

⁶ Там же. С. 22.

соединении и немыслимые в изолированном состоянии»⁷.

Интересна и соответствует истине характеристика ученым народа. Вот его краткое определение: «Народ есть совокупность личностей, составляющих собой государство»⁸. Это близко к тому, что говорил Аристотель: вне государства могут жить только боги и животные. Ивановский, определяя народ как совокупность личностей, трактует эту совокупность в политическом и культурно-этническом смысле. В литературе понятие «народ» часто означает низшие, непривилегированные слои (сословия) народа, простонародье. Более того, «народ» и «дворянство» противопоставляются. У него более правильный взгляд на понятие «народ». Политически он включает в него все сословия, живущие в России: 1) дворянство; 2) духовенство; 3) горожан; 4) крестьянство⁹. С культурно-этнической стороны народ включает все другие народности, проживающие на территории данного государства, с преобладанием той, на языке которой говорит все население.

Народ, объединенный верховной властью, являющийся субъектом государственного права, т.е. имеющий права и обязанности, выступает как «общество». Ивановский рассматривает эти два понятия «народ» и «общество» как тождественные, но с разных ракурсов.

Автор приходит к следующему выводу: если народ (общество) есть элемент государства как политической организации, то, по-видимому, народ в такой организации заинтересован и фактически не может жить без нее. Ивановский вопреки утверждениям марксистов и анархистов говорит: «Общество людей немыслимо без организации власти»¹⁰. Это положение автор признает законом природы. Универсальность рассматриваемого явления распространяется не только на жизнь людей и других живых существ на Земле, но и на «всю Вселенную».

Государство как политическая организация общества и само общество, ей подчиненное, находятся в состоянии взаимодействия; но заметим: хотя государство как политическая организация господствует, оно само подчинено обществу и служит ему. По существу, общество (народ) первично, государство — вторично. Государство может служить обществу — в разнообразных отношениях — пассивно, в силу естественного порядка вещей; но может

служить активно, имея в виду различные потребности людей.

Если, по учению Адама Смита, экономическая или хозяйственная жизнь развивается по своим собственным законам, то, справедливо утверждает Ивановский, она не может избежать воздействия на нее со стороны государства. В отдельных ситуациях государство не только не мешает хозяйствующим субъектам осуществлять свою деятельность, но и помогает им.

В других ситуациях государство служит обществу и каждому отдельному гражданину активно. Говоря о подчинении государства обществу, необходимо сказать, что общество требует от государства прежде всего наведения порядка в общественных местах — это одна из первых потребностей граждан. Она требует от государства прибегнуть к использованию права, урегулированию правом отношений между людьми. В сознании и поддержании правопорядка заключается одна из выдающихся функций государства¹¹. Но эта функция при отдельных обстоятельствах может доходить до черты, где начинается принудительная деятельность государства, в частности органов полиции. Принуждение применяется при различных обстоятельствах: например, при защите интересов и благ граждан (их жизни, собственности и т.д.).

Анализируя взаимодействие государства и общества, указывая на заинтересованность граждан в функционировании государства, Ивановский, обобщая, четко выделил две главные потребности граждан: первая — в обеспечении их безопасности; вторая — в содействии их благосостоянию. Деятельность органов государства по исполнению этих потребностей регулируется нормами административного права.

Концепция административного права проф. В.В. Ивановского. Ивановский — один из ведущих государствоведов России на рубеже XIX–XX вв. Как ученый, он связывает такие категории, как «государство», «государственное (конституционное) право» и «административное право» в одно целое. В 1904 г. Ивановский опубликовал учебник административного права. Это — хорошо продуманная, содержательная, отлично написанная книга, в которой материал изложен с применением метода сравнительного правоведения: автор анализирует русское административное право в сравнении с немецким и французским. Впрочем, в административно-правовом мировоззрении Ивановского чувствуется влияние крупных европейских ученых-правоведов, таких как Р. Моль, Л. Штейн, О. Майер. Изложение учебника складывается из

⁷ Там же. С. 22, 23.

⁸ Ивановский В.В. Учение о народе. Казань, 1889. С. 1.

⁹ См.: там же. С. 9, 10.

¹⁰ Ивановский В.В. Вопросы государствоведения, социологии и политики. Казань, 1899. С. 33.

¹¹ См.: там же. С. 37.

трех частей: введения, Общей части и Особенной части.

Введение и Общая часть. Во введении автор характеризует методологию, т.е. методы познания материала, образующего содержание учебника¹². Во введении и в Общей части анализируется авторская концепция административного права, основу которой составляют следующие понятия: «наука о внутреннем управлении»; «право внутреннего управления» и «полицейское право»; «благополучие граждан» и «безопасность граждан»; «административное право». Все эти понятия тесно связаны между собой и представляют в совокупности две системы административного права.

В первую систему, по Ивановскому, входят право внутреннего управления и полицейское право, регулирующие управленческие отношения в области благополучия и безопасности граждан. Вторая система, более широкая, представленная категорией «наука внутреннего управления», включала: 1) право внутреннего управления и полицейское право, а также 2) право финансовое, военное, церковное, международное. Отсюда административное право понималось в двояком смысле: в узком смысле (немецком) оно совпадает с правом внутреннего управления и полицейского права, которые включают в себя исключительно нормы административного права; в широком (французском) смысле оно охватывает дополнительно ряд названных выше правовых институтов, которые нельзя отнести к административно-правовым¹³.

Ивановский — сторонник узкого понимания административного права как отрасли права. Он полагал, что наука административного права тождественна науке права внутреннего управления и полицейского права. Читатель согласится, что понимание административного права в узком смысле требует его более детального рассмотрения.

Прежде всего возникает необходимость в раздельном объяснении понятий «право внутреннего управления» и «полицейское право», а также в их соотношении. Чтение учебного материала приводит к выводу, что Ивановский рассматривает право внутреннего управления и полицейское право как два самостоятельных правовых института, причем функции первого направлены на позитивную или созидательную деятельность, функции второго института — на принудительную деятельность в целях защиты граждан.

Право внутреннего управления есть совокупность норм административного права,

реализующих управленческие отношения, связанные с удовлетворением потребностей граждан в области их благополучия. Полицейское право — другая совокупность норм административного права, регулирующих управленческие отношения в сфере обеспечения безопасности граждан. Автор подробно раскрывает содержание понятий «благополучие» и «безопасность».

Под благополучием человеческой личности надо разумеать такое ее состояние, при котором не только удовлетворяются все соответствующие ее физиологической и духовной природе потребности, но и существует возможность дальнейшего развития потребностей и соответствующего их удовлетворения. Государство удовлетворяет эти потребности посредством административно-правового регулирования управленческих отношений в области промышленного производства, торговли, сельского хозяйства, здравоохранения и социального обеспечения.

Однако, отмечает Ивановский, потребности у граждан разные. Он указывает на главную потребность. «Первая и общая потребность всех и каждого — это потребность в безопасности. Удовлетворение всех других потребностей никогда не может быть полным, — с некоторым пафосом говорит он, — если не обеспечена безопасность, если у человеческой личности не существует уверенности в том, что ее жизнь, здоровье, свобода, честь, имущество и прочие блага не подвергнутся насильственным нападениям со стороны других лиц»¹⁴.

Подчеркивая особое значение безопасности в жизни каждого человека, автор указывает и на значение «безопасности» в науке административного права: «Об этом свидетельствует хотя бы уже одно разделение науки на полицию безопасности и полицию благополучия, встречающееся почти во всех старых немецких учебниках по полицейскому праву». Вопрос этот, с его точки зрения, будет всегда актуальным.

Автор, кстати, замечает, что с понятием «полиция», которое до середины XIX в. имело широкое толкование, была неопределенность в науке о полиции. Ивановский не побоялся взяться за это понятие и сформулировать следующее определение: «Полицией вообще следует признать принудительную деятельность государства в области внутреннего управления»¹⁵. Эти слова — правильное определение. Ученый высказал глубокую мысль, назвав потребность человека жить и работать в условиях безопасности первой потребностью. Данное утверждение следовало дополнить другим: пока существует человеческое общество, у людей будет

¹² См.: *Ивановский В.В.* Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). Казань, 1904. С. 3–5.

¹³ См.: там же. С. 95.

¹⁴ Там же. С. 96.

¹⁵ Там же. С. 97.

сохраняться необходимость в безопасности и неприкосновенности личности каждого, а следовательно, в необходимости функционирования полиции и полицейского права.

С учетом изложенного выше при внимательном чтении учебника административного права Ивановского можно заметить, что его концепция административного права включает две системы:

1) систему административного права, складывающуюся из двух частей: позитивной, нормы которой регулируют управленческие отношения в области благосостояния общества; и негативной, нормы которой регулируют управленческие отношения в области безопасности личности и общества;

2) систему науки административного права, включающую в свой состав: во-первых, систему административного права; во-вторых, теоретические знания, в том числе знания методологические. Данный аспект чрезвычайно ценный — он подводит читателя к правильному выводу, что рядом с системой административного права может и должна формироваться система административно-правовых теоретических знаний.

Обе системы — нормативная и теоретическая — взаимодействуют в рамках системы науки административного права. Логика изложения материала в учебнике Ивановского такова, что она заставляет читателя мыслить в этом направлении.

Формы административной деятельности. Новым словом в науке административного права, предложенным автором учебника, являлся второй раздел Общей части о формах административной деятельности. «Какова бы ни была деятельность органов внутреннего управления по существу, — утверждает он, — т.е. по самим целям и задачам, к достижению которых она направлена, она выражается в известных формах». Что же собой представляют эти формы? Это, во-первых, издание административных законов и административных распоряжений, их применение. Административные законы — это законы в области внутреннего управления. «Административные законы в области внутреннего управления, — определяет их Ивановский, — суть те изданные носителем государственной власти нормы, которые определяют организацию и деятельность учреждений внутреннего управления»¹⁶.

Однако закон — не единственный регулятор управления. Граждане, чиновники подчиняются воздействию норм административного права, не имеющих значения законов. Это нормы,

исходящие от административной власти и имеющие форму распоряжений.

Исполнение административных актов может выражаться в позитивной форме, например в форме поведения граждан в общественных местах. Другой вид исполнения выражается в принудительной форме: в исполнении воинской обязанности, обязанности уплатить административный штраф, в требовании явки в полицию. Принудительные формы административной деятельности в отличие от общих Ивановский называет специальными. В дальнейшем научные положения о формах административной деятельности в науке административного права будут развивать советские ученые-административисты С.С. Студеникин, И.И. Евтихий и др.

Особенная часть учебника складывается в основном из трех разделов, причем каждый раздел охватывает различные виды деятельности¹⁷. В первом анализируются законодательство, регулирующая деятельность полиции в общественных местах, в частности надзор полиции за передвижением транспорта и пешеходов, за проведением публичных собраний. Сюда же относился надзор за печатью (полиция печати).

Во втором разделе рассматривалось законодательство, регулирующее управленческие отношения в области здравоохранения, санитарно-медицинского дела (устранение заразных болезней: холеры, чумы, оспы, сифилиса и т.д.). К этому разделу относилось управление образованием — начальным, средним и высшим. Автор не забывает о методе сравнительного анализа и кратко повествует об управлении образованием в западноевропейских государствах.

В третьем разделе характеризуется законодательство, регулирующее управление хозяйственной деятельностью страны. Сюда автор относит: почтовую связь; монетную и денежную системы; заботу о народном продовольствии; общественное призрение (попечение); управление промышленностью добывающей; рыбный промысел; промышленность сельскохозяйственную; скотоводство; ремесленную промышленность, заводскую и фабричную; торговлю. Особенная часть была написана интересно. Автор показывал хозяйственную жизнь Российской Империи наглядно, как бы представляя читателю-студенту данную сферу на своей открытой ладони.

Государственная служба, рассмотренная в бюрократическом разрезе. В 1896—1898 гг. Ивановский издает в семи выпусках фундаментальное сочинение «Русское государственное право». Последний

¹⁶ Там же. С. 98.

¹⁷ См.: там же. С. 205—575.

выпуск посвящен государственной службе¹⁸. Ученый подчеркивает важное значение государственной службы в государственном управлении. Органы управления, по его мнению, какое бы место они ни занимали в государственной иерархии, могут функционировать только при посредстве своего личного состава. В работе исследуются различные аспекты государственной службы: ее история в России, условия поступления на русскую государственную службу, порядок прохождения, меры поощрения и меры ответственности за поступки и преступления, хотя формально автор показывает институт государственной службы в системе государственного права, но как правовой институт, тяготеющий к праву административному. Причем идея близости государственной службы к административному праву доказывается Ивановским путем рассмотрения ее в бюрократическом разрезе в статье, опубликованной в журнале «Мысль», который он выписывал, пока журнал выходил¹⁹.

Советское понимание слов «бюрократия», «бюрократ» было резко отрицательным. «Бюрократ — должностное лицо, выполняющее свои обязанности формально, в ущерб делу» — так определял это слово Словарь иностранных слов (1982). Большевики, их вождь и идеолог Ленин постоянно говорили о том, что в социалистическом обществе бюрократии не будет. Ивановский рассуждает о бюрократии объективно, указывая на ее необходимость в современном государстве. В названной выше статье он писал: «Бюрократия в качестве особого общественного класса существует при всех государственных формах»²⁰: монархиях, республиках, капиталистических и социалистических странах. Относительно СССР слова автора статьи оказались пророческими: здесь быстро выросли два вида бюрократии — государственная и партийная.

Государственная служба со всеми бюрократическими плюсами и минусами, полагает Ивановский, возникает в период абсолютной монархии, когда крупные феодалы повержены, приближены к королевскому двору, а между монархом и народом формируется «центральный государственный аппарат, воздействие которого на население (народ) шло от центра до периферии». Первые кадры центральной бюрократии набираются из дворянства как сословия грамотного. Создаются однообразные формы деятельности должностных лиц. Чиновник придерживается установленных образцов отчетности, счетоводства, представлений и донесений. Ивановский, сравнивая

правительственные бюрократические учреждения с фабриками, писал: «Государственные учреждения имели в этом отношении много общего с фабриками, где ежедневно идут одни и те же работы, у одних и тех же станков и машин, с убийственным однообразием в приемах»²¹.

По мнению Ивановского, позитивная сторона такого процесса заключалась в том, что такая деятельность развивает навыки в решении дел, умение пользоваться законодательством, пунктуальность и порядок в ведении дел. В то же время изолированный от реальной действительности образ жизни ослабляет самостоятельную деятельность ума, лишает чиновника предприимчивости, развивает склонность к рутине. Вместе с тем налицо принцип бюрократической дисциплины, связанный с условиями повышения по службе, сознание долга и ответственности, служебной добросовестности; и другая сторона в деятельности бюрократии: те же самые условия в значительной степени парализуют чувство собственного достоинства и самоуважения, способствуют развитию духа угодливости. Эту двойственность в деятельности бюрократического класса Ивановский констатирует, понимая, что другой эта деятельность быть не может.

Он ставит интересный вопрос: представляет ли бюрократия неизменную величину, если в государстве изменяются политические структуры и рядом с исполнительной властью, вершиной которой является монарх или президент, образуется власть представительная в лице парламента? Мнение Ивановского таково: при парламентарном режиме бюрократия, ее положение находятся под двойным воздействием, отчего деятельность усложняется, хотя «внешний строй высшей бюрократии изменяется сравнительно мало».

Оценка Земской реформы, проведенной в России во второй половине XIX в. 1 января 1864 г. царским правительством Александра II было издано Положение о губернских и уездных земских учреждениях²². Однако время показало, что земские учреждения получили слишком большую самостоятельность, а поэтому в правление Александра III 12 июня 1890 г. было принято новое по названию такое же положение²³. Поправки в старое Положение заключались главным образом 1) в усилении надзора губернатора за земским самоуправлением и 2) в увеличении значения дворянского элемента в составе земств.

Первую реформу отделяло от второй почти 30 лет. Первая проходила, когда мальчику Вите Ивановскому было 10 лет, вторая — когда он

¹⁸ См.: *Ивановский В. В.* Русское государственное право. Т. 1. Вып. 7. Государственная служба. Казань, 1898.

¹⁹ См.: *Ивановский В. В.* Бюрократия как самостоятельный общественный класс // *Мысль*. 1903. № 8.

²⁰ Там же.

²¹ Там же. С. 6, 7, 15.

²² См.: ПСЗРИ. Т. 39. Собр. 2. Отд. 1. № 40457. СПб., 1867.

²³ См.: ПСЗРИ. Т. 10. Собр. 3. Отд. 1. № 6927. СПб., 1890.

состоялся как крупный профессор-правовед, защитивший две диссертации, тематически близкие к вопросам местного самоуправления. Итак, оценивая Земскую реформу в России во второй половине XIX в., к какому выводу приходил герой нашего биографического очерка?

Анализ реформы начинается с вопроса: что есть земство? Автор предлагает определение: «Под земским элементом понимается участие в управлении местного населения»²⁴. По мнению Ивановского, земство в России начало формироваться сразу вместе с развитием государственного начала, которое уже в Московском царстве получило преобладающее значение.

Любое государство не может обходиться без местных органов управления, особенно Российское, территория которого (начиная с московского периода) постоянно в течение столетий увеличивалась. Понятно, что деятельность высших органов государственного управления недостаточна для управления всей страной. Необходимы местные или земские органы управления, приближенные к народу и понимающие его потребности.

Отсюда в истории земства в России Ивановский усматривает два действующих начала: политическое (государственное) и земское (административное). Трагедия земства в России, в отличие, например, от самоуправления в Англии, заключалась в том, что оно было придавлено политически и подчинялось государственным органам, — тем, которые находились в центре, и тем, кто управлял на местах.

Не один раз царское правительство проводило земские реформы, пытаясь сделать деятельность земств более эффективной, но эти реформы (например, Екатерины II) не предоставляли земским учреждениям самостоятельности и подчиняли их правительственным органам. Кроме того, не было сословий, которые могли бы проводить земскую реформу. Только во второй половине XIX в. на основе законодательства Александра II и Александра III возникли условия для проведения реформы местного самоуправления, которую Ивановский назовет глубокой, равной аналогичным реформам, проведенным в европейских странах.

Во-первых, эта реформа осуществлялась под наблюдением губернаторов, представлявших правительственную власть в губернии и ветвь государственного контроля. Во-вторых, после Закона о вольности дворянства 1761 г. и развития в этом сословии привязанности к местам, к земле и местным интересам правительство призывает

дворянство к участию в местном управлении как сословие более развитое и грамотное.

Взгляд на предметы деятельности земских учреждений также изменился: земскими делами были признаны те дела, которые составляют местный, главным образом хозяйственный интерес губернии или уезда. Интересы государственные, или, точнее, казенные, признавались предметом деятельности государственных учреждений. И еще важно отметить: в сферу земского управления были привлечены все земские элементы, включая крестьянское сословие²⁵. Вот какую оценку земскому самоуправлению, созданному реформой 1864–1890 гг., дает Ивановский: «Слияние в земских учреждениях всех земских элементов путем основанного на имущественном цензе представительства и исключение из состава этих учреждений элементов правительственных являются основными исторически последовательными чертами, характеризующими собою новую стадию в организации нашего земского самоуправления»²⁶.

Однако подчеркнем: взаимное соотношение двух главных общих начал — начала политического в лице губернатора и начала административного в лице органов местного самоуправления — остается. Главнейшее назначение губернатора заключается в том, чтобы быть представителем высшей правительственной власти в губернии и охранителем в ней неприкосновенности верховных прав самодержавия, — так определяет этот статус Ивановский на основе Положений 1864 и 1890 гг., а также Свода законов.

Но вместе с тем он отмечает: круг вопросов, подлежащих самостоятельному и непосредственному разрешению губернаторов, представляется довольно ограниченным. Что же касается наблюдательной и контролирующей деятельности, то она распространяется на все вопросы местного самоуправления. Губернатор также имеет право осуществлять производство ревизии губернии. Обобщая функции губернатора в пореформенную эпоху, Ивановский заключает: «Наблюдательная функция губернаторов представляется почти безграничной». Но в целом отношения между губернаторской властью и земством были сбалансированными. Ивановский рассматривал земскую реформу целостно, как процесс, длившийся почти три десятилетия, и давал реформе высокую оценку. По его мнению, идея местного самоуправления была воплощена в земских учреждениях идеально.

Методология. Это отдельная часть научного наследия выдающегося ученого-правоведа. Методология — наука о методах познания — в России

²⁴ Ивановский В. В. Вопросы государственного устройства, социологии и политики.

²⁵ См.: там же. С. 217, 218.

²⁶ Там же.

зарождалась на рубеже XIX–XX вв. Ивановский не только использовал методы познания в научной деятельности, но также внес вклад в их разработку.

Методология ученого базируется на ряде методов, которые он разделяет на общие и специальные. К общим методам он относит метод классификации, без которого невозможна никакая наука. «Благодаря классификации явлений, — писал он, — возникла обширная система наук как совокупность специальных отраслей знаний. Благодаря классификации мы подразделяем внутреннее управление...»²⁷ на различные виды. Другой общий метод — это опытный метод, который позже назвали социологическим, использующим для достижения истины практические знания.

Ивановский анализировал два специальных метода: юридический и сравнительно-исторический. Особое значение он придавал юридическому методу. По его мнению, предметом науки, использующей юридический метод, служат только правовые отношения. Наука административного права, как и любая из юридических наук, должна прежде всего установить истинный смысл юридических норм, устранить неясности в них, восполнить, если возможно, пробелы, систематизировать. При использовании юридического метода познания субъект обосновывает научную истину, опираясь на правовые нормы.

Метод познания, называемый сегодня методом сравнительного правоведения, Ивановский называет историко-сравнительным. Прочитав автор, чтобы понять этот метод: «Для этого берутся все государства, существующие приблизительно при одних и тех же естественных условиях и приблизительно одинакового политического возраста, и изучаются параллельно в их историческом развитии»²⁸. Вообще, герой нашего биографического очерка — компаративист: метод сравнительного правоведения используется им с первой до последней страницы учебника как в его Общей, так и в Особенной части. Например, сравнивается российское высшее образование с английским, французским и германским. Сравнение притягивает читателя, придает материалу особый вкус. Подобного типа учебники административного права нужны и современной России, если она желает иметь профессорско-преподавательский корпус, занимающийся административным правом, который не уступал бы по уровню дореволюционному.

Субъективные аспекты. Годы 1917–1927 были для Ивановского трудными и болезненными, хотя Наркомпрос не лишил его звания профессора. Он был в штате университета и получал заработную

плату, но более скромную, чем прежде. Однако у Виктора Викторовича на душе было два больших места.

Он признавал Советскую власть и как профессор государственного права сотрудничал с ней: составил по этой дисциплине новые программы с учетом Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа от 25 января 1918 г.²⁹ и Конституции РСФСР 1918 г.³⁰, но его удивляла и заставляла морально и психологически страдать разрушительная деятельность власти. Ивановский заболел, когда большевики на основе акта от 4 января 1918 г. «Об организации местного самоуправления» приступили к слову земских учреждений и замене их Советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, где не находилось места даже зажиточным крестьянам, как правило, грамотным.

Смутила Виктора Викторовича национализация имущества мелких собственников: кустарей, ремесленников, владельцев обувных мастерских и парикмахерских, продуктовых магазинов и колбасных лавок. Без частной собственности мелких и средних собственников, как он полагал, Советское государство едва ли просуществует длительное время.

Ивановский как государствовед приветствовал Декрет ВЦИК от 23 ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов»³¹ и считал, что подобный Закон следовало принять еще царскому правительству после Манифеста 17 октября 1905 г. Такой шаг правительства успокоил бы общество и способствовал примирению классов. Но Ивановского тревожила идеология новой власти, построенная на неприязни к бывшим имущим классам общества, особенно к дворянству. Лично он был уверен в том, что значительная часть бывшего дворянства готова была сотрудничать с Советской властью, которая могла бы использовать его опыт на государственной службе, технические и другие знания. Уже опыт Французской революции показал, что его полное вытеснение из сферы государственного управления лишает общество одного из необходимых ферментов его нормального существования, а в аппарате государственного управления способствует росту коррупции³². Но дворянству априори не доверяли, в нем видели источник врагов народа.

Другая душевная боль Виктора Викторовича — его отношения с сыном, которые не сложились уже тогда, когда тот еще учился на юридическом факультете Казанского университета. Отец думал, что его Саша

²⁹ См.: СУ РСФСР. 1918. № 15, ст. 215.

³⁰ См.: СУ РСФСР. 1918. № 51, ст. 582.

³¹ См.: СУ 1917. № 3, ст. 31.

³² См.: Токвиль А. Старый порядок и революция. Пг., 1918. С. 94.

²⁷ Ивановский В.В. Учебник административного права. С. 14.

²⁸ Там же.

продолжит его дело, и видел в нем будущего крупного ученого-государствоведа. Однако уже на третьем курсе обучения Александр Викторович, получивший в местной музыкальной школе прекрасное образование, устроился режиссером в музыкальный театр, чего не одобрили в семье. В 1906 г. по окончании университета он прямо объявил родителям, что решил посвятить себя театральной деятельности.

Разделила отца с сыном Октябрьская революция 1917 г. Виктор Викторович встретил эту революцию по формуле: «смирись, гордый человек, продолжай работать на благо России». Сын, напротив, как многие деятели культуры (Маяковский, Есенин, Блок), приветствовал приход большевиков к власти и видел в Ленине преобразователя страны. Все эти расхождения с сыном, естественно, ускорили смерть Ивановского.

Сын Александр с 1918 г. работает в советском кино кинорежиссером и кинодраматургом. Значительное место в его творчестве занимает экранизация литературных произведений русских классиков (Тургенев, Лесков) и историко-революционных сюжетов («Степан Халтурин», «Декабристы»). Его обожают зрители, ценит и любит власть. Волны террора 30-х годов, коснувшиеся многих кинодеятелей, прошли мимо него. В 1936 г. ему присвоено звание «Заслуженный деятель искусств РСФСР». В 1941 г. за выдающиеся заслуги в области киноискусства (за фильм «Музыкальная история», 1940 г.) он становится лауреатом Сталинской премии второй степени, в 50-е годы награждается двумя орденами.

За год до смерти, в 1967 г., Александр Викторович издал книгу «Воспоминания кинорежиссера». Взял книгу в библиотеке с некоторым волнением, полагая, что сын помимо своих театральных успехов расскажет о своем отце, выдающемся русском государственоведе и административисте. Увы, содержание «воспоминаний» озадачило. Об отце, матери, о семье — почти ни слова. Александр Викторович пишет о кассирах казанского театра, называя каждого по имени, о знаменитостях, которые в нем выступали, — Шаляпине, Качалове и др. Пишет о Волге, на берегах которой прошла его молодость. «На всю жизнь я полюбил Волгу. И снова я не могу представить дальнейшей своей жизни без ее величавой красоты, без песен и легенд, сложенных о великой русской реке»³³. Сказано патриотично. Но само понятие «патриотизм» происходит от латинского *pater* — отец. О таком отце, каким был Виктор Викторович Ивановский, его роли в русской юридической науке его сын Александр обязан был написать отдельную главу, несмотря на расхождения

с ним по многим вопросам. Оправдывает его одно: в советское время не каждый заслуженный человек хотел говорить о своей родословной. Драма по формуле «отцы и дети» в СССР не была похожа на драму «отцы и дети» во времена Тургенева.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Данилкин Лев. Ленин. Пантократор солнечных пылинок. М., 2017. С. 49.
2. Ивановский А. В. Воспоминания кинорежиссера. М., 1967.
3. Ивановский В. В. Бюрократия как самостоятельный общественный класс // Мысль. 1903. № 8. С. 6, 7, 15.
4. Ивановский В. В. Вопросы государственоведения, социологии и политики. Казань, 1899. С. 18–23, 33–35, 37, 217, 218.
5. Ивановский В. В. Патриотическое чувство. Пг., 1914.
6. Ивановский В. В. Русское государственное право. Т. 1. Вып. 7. Государственная служба. Казань, 1898.
7. Ивановский В. В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). Казань, 1904. С. 3–5, 14, 95–98, 205–575.
8. Ивановский В. В. Учение о народе. Казань, 1889. С. 1, 9, 10.
9. Токвиль А. Старый порядок и революция. Пг., 1918. С. 94.

REFERENCES

1. Danilkin Lev. Lenin. Pantokrator solnechnyh pylinok. M., 2017. S. 49.
2. Ivanovskij A. V. Vospominaniya kinorezhissera. M., 1967.
3. Ivanovskij V. V. Byurokratiya kak samostoyatel'nyj obshchestvennyj klass // Mysl'. 1903. № 8. S. 6, 7, 15.
4. Ivanovskij V. V. Voprosy gosudarstvovedeniya, sociologii i politiki. Kazan', 1899. S. 18–23, 33–35, 37, 217, 218.
5. Ivanovskij V. V. Patrioticheskoe chuvstvo. Pg., 1914.
6. Ivanovskij V. V. Russkoe gosudarstvennoe pravo. T. 1. Vyp. 7. Gosudarstvennaya sluzh-ba. Kazan', 1898.
7. Ivanovskij V. V. Uchebnik administrativnogo prava (Policejskoe pravo. Pravo vnutrennego upravleniya). Kazan', 1904. S. 3–5, 14, 95–98, 205–575.
8. Ivanovskij V. V. Uchenie o narode. Kazan', 1889. S. 1, 9, 10.
9. Tokvil' A. Staryj poryadok i revolyuciya. Pg., 1918. S. 94.

³³ Ивановский А. В. Воспоминания кинорежиссера. М., 1967.

THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE LAW PROFESSOR V.V. IVANOVSKY

© 2019 K. S. Belsky

Russian state University of justice, Moscow

E-mail: finpravo@rsuj.ru

Received 04.02.2019

The article shows the main milestones in the life of the outstanding administrative scientist V.V. Ivanovsky, and also presents his concept of Administrative Law.

Key words: V.V. Ivanovsky, administrative scientist, concept of Administrative Law, state, people, public service, Zemstvo reform, methodology.

Сведения об авторе

БЕЛЬСКИЙ Константин Степанович — доктор юридических наук, профессор, профессор Российского государственного университета правосудия, Москва

Authors' information

BELSKY Konstantin S. — Doctor of Law, Professor, Professor of the Russian state University of justice, Moscow