КРИТИКА И БИБЛИОГРАФИЯ

ЮРИЙ ЛЕОНИДОВИЧ ШУЛЬЖЕНКО

Институт государства и права Российской академии наук
119019, Российская Федерация, Москва, ул. Знаменка, д. 10
E-mail: shulzhenko_yu@mail.ru

DOI: 10.35427/2073-4522-2020-15-4-shulzhenko

ПЕРВЫЙ ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ УЧЕБНИК РУССКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

Аннотация. Статья посвящена анализу первого учебника по отечественному государственному праву, подготовленного русским ученым-государствоведом И.Е. Андреевским и увидевшего свет в 1866 г. Это время не случайно. Именно во второй половине XIX в. произошло обособление, выделение науки и учебной дисциплины «русское государственное право». В труде широко использованы три основных метода исследования — догматический, сравнительный и наиболее полно — исторический. Особо отметим, что была предложена новая система курса русского государственного права. Важнейшее достоинство учебника — большое количество определений научных категорий и понятий. Русское государственное право трактуется как часть науки о государстве. Весьма подробно изложен вопрос о его источниках. Автор высказал свою позицию по таким сложным, спорным проблемам, как тип государства, и в ее рамках русского государства, теории государства. Основная часть учебника посвящена организации и деятельности органов государственной власти России. В центре внимания — верховная (царская) власть. Здесь ученый исходит из того, что основной принцип состоит в предоставлении ей высшей власти в государстве, что делает ее неразделимой, не подчиненной никакой другой власти. В центре внимания автора учебника также и проблематика управления, администрирования, исполнительной власти. Она трактуется как одно из важнейших средств в деле точного и неукоснительного соблюдения законов. Данный учебник стал одной из отправных точек для всех последующих трудов в русском государственном праве.

Ключевые слова: администрация, государственное право, законность, источник права, министерство, монарх, парламент, правительство

YURIY L. SHULZHENKO

Institute of state and law of the Russian Academy of Sciences
10, Znamenka str., Moscow, 119019, Russian Federation
E-mail: shulzhenko_yu@mail.ru

THE FIRST DOMESTIC TEXTBOOK OF RUSSIAN STATE LAW

Abstract. The article is devoted to the analysis of the first textbook on domestic state law, prepared by the Russian scholar-statesman I.E. Andreevsky and published in 1866. This time is not accidental. It was in the second half of the XIX century when there was a separation of science, the academic discipline of Russian state law. Three main research methods are widely used in this work: dogmatic, comparative, and most fully historical. We should especially note that a new system of Russian state law courses was proposed. The most important advantage of the textbook is a large number of definitions of categories and concepts. Russian state law is interpreted as a part of the science of the state. The question of its sources is described in great detail. The author expressed his position on such complex, controversial issues as the type of state, and within its framework, the Russian state, the theory of the state. The main part of the textbook is devoted to the organization and activities of state authorities in Russia. The focus is on the Supreme (tsarist) power. And here the scientist proceeds from the fact that its main principle is to grant it the highest power in the state, which makes it indivisible, not subject to any other power. The focus is also on issues of management, administration, and Executive power. It is interpreted as one of the most important tools for accurate and strict compliance with the law. This textbook became one of the starting points for all subsequent works in Russian state law.

Keywords: administration, state law, legality, source of law, Ministry, monarch, Parliament, government

Любой учебник является показателем состояния и зрелости той или иной науки, соответствующей научной дисциплины. В таких трудах в гуманитарной сфере представлены, как правило, важнейшие политические, идеологические, юридические позиции, подходы, спорные проблемы и дискуссии соответствующего времени. Многие из них, как свидетельствуют реальные события, остаются актуальными и в наше время. Их выявление и анализ дают возможность более глубоко и всесторонне раскрыть и понять основные процессы, происходящие в российском обществе, государстве, определить реалистичные, эффективные направления их дальнейшего развития.

В этом плане для русского государственного права особое значение имела вторая половина XIX в. Именно тогда произошло обособление его науки, вычленение ее из иных общественных наук.

На данный процесс особое влияние оказали три основных фактора. «Во-первых, русская юридическая наука и, в частности, русское государственное право возникли и оформились значительно позже, чем на Западе. Во-вторых, путь их становления был достаточно быстрым и стремительным. В-третьих, на данный процесс существенное влияние оказал опыт зарубежных стран, и прежде всего Германии»¹. Указывалась и причина такого позднего ее обособления: «Во-первых, общая слабая разработанность науки правоведения; во-вторых, политическое давление и цензура, которые лишали исследователей русской государственности необходимой им свободы научной работы; в-третьих, недостаточное в начале XIX в. развитие русской культуры и тогдашний уровень русского общества»². Осуществлялось и обособление учебной дисциплины русского государственного права. Началом его, с нашей точки зрения, связано с созданием в 1755 г. Московского государственного университета, в котором открывалась кафедра юриспруденции, где в соответствии с Уставом преподавалось отечественное государственное право. Окончательное его обособление в научную дисциплину также происходит во второй половине XIX в. В соответствии с Университетским уставом 1863 г. в российских университетах создаются специальные кафедры государственного права, на которых стали преподавать и русское государственное право. В дальнейшем в соответствии с Университетским уставом 1884 г. образуются отдельные кафедры общего и русского права.

Именно в это время в 1866 г. увидел свет первый учебник русского государственного права, подготовленный отечественным ученым-юристом, профессором И.Е. Андреевским³. До этого времени еще в XVIII в. предпринимались попытки изложения русского государственного права. Эти книги были написаны зарубежными учеными на иностранном языке С. Моргенштерном, А.Л. Шлецером, В. Гупелем, К. Кимпенгаузеном и др.⁴ Но все они были далеки от реальности и в лучшем случае по содержанию были похожи на пособия. В середине XVIII в. издается первая работа по русскому государственному

¹ Шульженко Ю.Л., Шульженко Д.Ю. Наука русского государственного права второй половины XIX в. М., 2010. С. 37.

² Корф С.А. Русское государственное право. Ч. 1. Гельсингфорс, 1915. С. 8.

³ Русское государственное право. Сочинение Ивана Андреевского. Т. 1. Введение и Часть I. Правительство. СПб.; М., 1866.

⁴ См., например: *Schlözer A.L.* Historische Untersuchung über Ruslands Reichsgrundgesetz. Gotha, Ettinger, 1777; *Gupel W.* Versuch die Staatverfassung des Russischen Rechts Darzustellen. Riga, 1791.

праву на русском языке — «Краткое руководство по русскому праву». Но она также была написана иностранцем — Ф.Х. Штрубе де Пирмонтом. Обратим здесь внимание на ряд трудов в области публичного права профессора Московского университета З.А. Горюшкина в 90-е гг. XVIII в. В первые три десятилетия XIX в. увидели свет издания, которые носили характер комментариев к законодательству. Их авторы — известные отечественные государствоведы И. Васильев, П. Дегаль, С. Хапылев. В середине XIX в. появляется ряд трудов, посвященных иным разного рода проблемам на стыке теории государства и права и русского государственного права, — Л.А. Цветаева, Л.П. Куницына, К. Дюгамеля и др.

Такова была картина в общем плане к моменту появления учебника И.Е. Андреевского (1831–1891). Несколько слов об авторе учебника. И.Е. Андреевский — доктор государственного права, ординарный профессор полицейского права Санкт-Петербургского университета с 1854 г. С 1883 по 1887 г. — ректор Санкт-Петербургского университета. В 1885–1891 гг. — директор археологического института. В 1890–1891 гг. — главный редактор Энциклопедического словаря Брокгауза и Ефрона. И.Е. Андреевским подготовлены научные труды по тематике государственного права, истории государства и права, в том числе по истории Древнего Новгорода.

Сам автор обосновывал подготовку данного учебника тем, что в течение ряда лет преподавал наряду со своим главным предметом — полицейским правом — и русское государственное право. Он обратил внимание и на просьбы, высказанные в правовой литературе, об издании преподавателями учебников по своим предметам. Немаловажен здесь и тот факт, что его отсутствие также затрудняло изучение студентами в университетах отечественного права. Подготовка такого учебника, по мнению его автора, была связана с большими трудностями и главным образом с тем, что это был первый опыт русского государственного права. Отсюда он и просил некоторого снисхождения от потенциальных читателей его труда.

В учебнике И.Е. Андреевского широко использованы три основных метода научного познания права. Это прежде всего формально-юридический, догматический метод. Особый акцент им делался на исторический метод, который использовался им при анализе фактически всех вопросов науки государственного права. Такой метод плодотворно используется в социальных и гуманитарных науках, а для русского государственного права он единственно верный и необходимый. Роль историко-правового анализа была существенно вы-

сокой именно в период подготовки первого учебника. Ведь преобразования правовой и политической системы страны можно было оценить только в сравнении с прошлым. Активно применялся автором учебника и сравнительный метод, в частности, при описании деятельности правовых институтов зарубежных государств.

Обратим внимание и на то, что И.А. Андреевский предложил новую систему курса государственного права. По его мнению, русское государственное право должно быть изложено в трех частях: в первой части — учение о правительстве; во второй — учение о народе; в третьей — особенности государственного права Великого княжества Финляндского, Царства Польского, принадлежащих России. Выделение двух главных групп вопросов в отдельные части — о правительстве, о народе — более удобно, чем распространенное в то время деление государственного права на конституционное право и государственное административное, авторами которого являлись немецкие публицисты. Аргументация в пользу системы И.А. Андреевского сводилась к тому, что раздельное изучение вопросов о правительстве и вопросов о народе само вычленил основы русского государственного права, а также формы и средства, которые использовало государство для реального, эффективного осуществления своих государственных начал. Обратим здесь внимание на то, что был опубликован лишь первый том учебника, т.е. первая часть задуманного труда российского ученого. Две другие части учебника так и не были опубликованы по неизвестным причинам.

Сразу же обратим внимание на то, что первый том представляет значительный интерес в структурном плане. Он включает в себя *Введение* и первую часть русского государственного права под названием «*О правительстве*». Во введении представлен понятийный, научный инструментарий и в первую очередь наиболее полно вопросы теории государства. Заметим, что, начиная с советского периода отечественной истории по наши дни, последние — предмет изучения науки теории государства и права. Такой подход Андреевского здесь был обусловлен прежде всего тем, что весь XIX в. и в дальнейшем до октября 1917 г. эта основополагающая, базовая юридическая наука занималась лишь проблематикой права. Она первоначально именовалась «энциклопедией права». И именно так назывались первые учебники, в частности, у А. Неволлина «Энциклопедия законоведения» (в 2 ч., 1836—1839 гг.), П. Карсевича «Энциклопедия права. Курс лекций» (1871 г.), Н.К. Ренненкампа «Юридическая энциклопедия» (1889 г.). В последующем энциклопедия права перерастает в теорию

права. Показателем этого, в частности, является название учебника Н.М. Коркунова «Лекции по общей теории права» (1888 г.). Выделение Андреевским в учебнике русского государственного права введения, посвященного теории государства, стало отечественной традицией. Фактически все последующие учебники по данной дисциплине вплоть до 50-х гг. XX в. не содержали такого рода разделы.

Одним из достоинств труда Андреевского является наличие большого числа определений различного рода категорий и понятий русского государственного права. Так, например, им определяются понятия государства и государственного права: «Общество свободных людей, живущих на определенном пространстве земли, под одной общей для них властью (верховой), называется государством. Наука, занимающаяся рассмотрением таких начал, на которых устраиваются отношения элементов государственных, называется государственным правом»⁵. Данные определения весьма лаконичны, весомы, во многом оригинальны, но вполне естественно, что и в значительной мере спорны. Таким образом, уже в структуре учебного материала обосновывается отправной инструментарий и основа науки русского государственного права, без которого дальнейшее развитие представить сложно.

Государственное право трактуется как часть наук о государстве. К последним отнесены, во-первых, *положительные науки*, или право, касающиеся учения о реальных законах, которые регулируют государственную деятельность; во-вторых, *политика*, или теория искусства управления государством, позволяющая наилучшим образом достичь намеченных государством целей и точного воплощения в жизнь идей государственного управления на практике. Отсюда выводится отношение между правом и политикой, суть которого состоит в нравственной необходимости осуществлений правовых идей на практике.

В учебнике весьма подробно и всесторонне представлен вопрос об источниках русского государственного права. Заметим, что подобного в дальнейшем в учебниках отечественных авторов мы уже не встречаем. Андреевский в первую очередь выделяет два основных вида источников. Первый тип источников — законы тех народов, которые благодаря реальной государственности самостоятельно и напрямую принимали участие в истории развития цивилизации. Это государственные законы народов Древнего Востока; государственные начала древнегреческих государств; источники частного римского

⁵ Русское государственное право. Сочинение Ивана Андреевского. С. 1.

права; первоначальные источники общественного строя германских народов; государственное право Германской империи; источники французского права; источники английского государственного права; источники государственного права других государств (Швейцария, США, Швеция). Второй вид — источники русского государственного права. Они разделены на две группы: от древнего государственного права до эпохи Петра I, до нового государственного права, связанного с преобразованием российского государства в Российскую империю. При этом само изложение содержания источников осуществляется по особой схеме: сборники, появившиеся с XVIII в., касающиеся древнерусской истории; источники древнего русского государственного права, изданные отечественными учеными; источники нового русского государственного права со времен Петра I; источники действующего русского государственного права на момент издания учебника; работы русских ученых-юристов, рассматривающих русское государственное право в целом. Среди трудов ученых особо отмечены, например, труды Хапылева, Куницына, Васильева, Дюгамеля.

Далее анализируется проблематика типа государства. Причем автор использует здесь и термин «форма государства». Таким образом, происходит смешение этих двух правовых понятий. Прежде всего, представлена авторская классификация типов государства: государства древневосточного мира; греческие государства; римское государство; древнегерманское государство; ленное государство; немецкое государство; Северовосточные Соединенные Штаты, Швейцария (союз государств); русское государство. В основу такой классификации заложено то, что в наши дни называется формой государства, включающей в себя три составных элемента — форму правления, политический режим, форму государственного устройства. В большинстве случаев Андреевский для выделения самостоятельного типа государства пользуется в качестве критерия всеми составными элементами формы государства. Но имеет место и исключение, когда используется лишь одна составляющая. Например, форма государственного устройства для США, Швейцарии. Подобная классификация для современной юридической науки оказывается спорной, но для XIX в. оригинальна и прогрессивна.

Особый интерес представляет для современной юридической науки характеристика русского типа государства. Акцент сделан на выявлении его отличий от западноевропейских государств. Существенные отличия состоят, например, в том, что основы римского права не оказали никакого влияния на древнерусскую государственность,

поскольку в истории Руси нет места ленным отношениям, а доминирующей религией являлось православие вместо католицизма, что способствовало отсутствию двоевластия и постепенному освобождению от влияния народностей Востока (что привело к вхождению этих народностей в состав русского государства). Борьба с Востоком тормозила развитие русской государственности и, по мнению Андреевского, к XV в. русский народ обладал лишь одним государственным элементом — верховной государственной властью. Отсутствие гражданских свобод также связывается им с влиянием монголо-татарского ига. Даже после его разрушения оно оказывало огромное влияние на общественные отношения, право, обычаи, а также содействовало отрицанию начал и принципов гражданских свобод и в то же время способствовало развитию рабства в форме крепостничества. В результате, как отмечает Андреевский, «русская жизнь, выработавшая долгой борьбой один государственный элемент, верховную власть, утратила в этой борьбе другой элемент государственности — гражданскую свободу большой массы народонаселения»⁶.

Отметим, что острейшая борьба за власть и ее укрепление московскими царями привели фактически к исчезновению гражданской свободы населения, и в первую очередь на селе. Преобразования XVIII в., связанные с движением России по европейскому пути, привели к еще большему разрыву гражданских свобод и государственной жизни. Попытки осуществления борьбы за гражданские свободы в середине XVIII в. не дали результатов. Особая роль может быть отведена отмене крепостного права, «великому перевороту» 1861 г., положившему начало освобождению крестьянства. Именно здесь Андреевский выступает как сторонник и защитник монархии, ее верховной государственной власти, а также проведения монархических реформ. Его аргументация сводится к тому, что такой путь к возвращению утраченного государственного единства, преобразования верховной государственной власти в союзе с иными государственными элементами способствует расцвету свободы всего народа. Этот союз служит показателем действительного, реального государства в виде самостоятельного русского типа государства.

Широкий кругозор, высочайшая эрудиция продемонстрированы им при анализе и научной характеристике теорий государства. Здесь можно обратить внимание на весьма оригинальную и представляющую значительный интерес классификацию таких теорий. Выделим

⁶ Русское государственное право. Сочинение Ивана Андреевского. С. 39.

в первую очередь две главные группы: во-первых, теории, объясняющие существование государства целями человеческой жизни; во-вторых, теории, объясняющие существование государства его происхождением. В свою очередь, первая группа включала в себя теории, основывающиеся на цели государства в обосновании господства нравственного закона; теории, основывающиеся на цели государства в предоставлении благополучия гражданам. Вторая группа — теории, объясняющие основание государства путем простой силы; теории, объясняющие основание государства путем общего согласия или договора; теории, объясняющие основание государства его историческими условиями. Данная классификация основывается на философском анализе сущности государства ввиду зависимости друг от друга типов государства.

Основная часть учебника Андреевского носит название «*О правительстве*». В отличие от современного наименования органа исполнительной власти в прежнюю эпоху под правительством подразумевалось «правление, управление, начальствование»⁷. Таким образом, название раздела на современный лад звучало бы «О правлении» или «Об управлении». В нем центральное место отведено вопросам организации и деятельности различных органов государства. Круг этих органов в начале раздела оговаривается позицией автора о том, что будут рассмотрены законные основания верховной власти, т.е. основания, на которых проявляется ее деятельность, а также начала, на которых строится законодательная, административная и судебная виды деятельности. При этом подчеркивается, что судебная деятельность — предмет специального рассмотрения, осуществляемого в курсе судебного права.

Ученый исходит из того, что основной, общий принцип верховной государственной власти — предоставление ей высшей власти в государстве, что делает ее нераздельной, не подчиненной никакой иной власти. Все многообразие власти сводится к трем составляющим: во-первых, в физическом лице — *монархия*; во-вторых, в юридическом лице — *аристократия, демократия*; в-третьих, в соединении лица физического и юридического — *представительная монархия*. На основании исторического подхода показано, что в России на протяжении истории сложилось неограниченное самодержавие в качестве верховной государственной власти. Его начало связано со смертью

⁷ *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 3. П. М., 1982. С. 379.

Ярослава I и началом борьбы за право властвовать одного князя над другим с XII в. При первых царях дома Романовых получило свое фактическое развитие московское самодержавие. При Петре I самодержавие окончательно сложилось и было закреплено в законодательстве, в частности, в ст. 1 Основных законов Российской империи, включенных в Свод законов в 1833 г. В учебнике подробно проанализированы такие вопросы, как порядок преемственности верховной государственной власти, вступление монарха на престол; внешние атрибуты верховной власти; учреждение об Императорской фамилии в России.

Достаточно оригинально Андреевский связал теорию разделения властей с верховной государственной властью и законодательством в России. Отмечалось, что в государствах, в которых имело место представительное правление (парламент), на первое место ставилась необходимость четкого разделения власти на три ветви — законодательную, исполнительную и судебную. Но это, с точки зрения ученого, не является разделением верховной государственной власти, а лишь разделение, различие самих форм правления этой власти, находящихся выражение в различиях ее составных органов, которые осуществляют законодательную, административную и судебную деятельность. Отсюда степень участия монарха в законодательстве определяется началами, на которых строится верховная власть, историческими традициями развития законодательной деятельности. Таким образом, все эти позиции служат делу защиты и обоснования верховной власти царя-императора в России, его решающей роли, в частности, в законодательстве. Можно отметить сходство аргументации по поводу принципа разделения властей и в советской науке.

Значительный научный интерес представляет выделение основ законодательства или, как отмечает автор, «главнейших моментов закона». Среди них стадии законодательного процесса: 1) возбуждение, инициатива подготовки закона; 2) подготовка самого проекта закона; 3) рассмотрение проекта закона; 4) принятие, утверждение закона; 5) издание, обнародование закона; 6) пространство действия закона.

Следующие три аспекта связаны с формой, в которой издаются законы. Андреевский обращает внимание на эффективность использования предварительного, частного рассмотрения законопроекта специалистами, компетентными судьями и выражения о нем общественного мнения в периодической печати. Им подчеркивается, что это может принести большую пользу и сделать более эффективным официальное рассмотрение законопроекта. Особенно это продуктивно в странах с высоким уровнем жизни, где периодическая пресса ос-

нована на свободных и юридических началах. В отечественной практике сложился обычай, в соответствии с которым законопроекты до их официального рассмотрения направляются известным специалистам по предмету, к которому они относятся. Допускается также обсуждение законопроекта в литературе. Показательно, что в реальности такому рассмотрению подверглись, например, акты о судебной реформе 1864 г., которая характеризовалась как буржуазная, демократическая и последовательная, а также проекты уставов учебных заведений 50–70-х гг. XIX в. Такие обсуждения с определенной долей условности можно отнести к прообразам современных всенародных обсуждений законопроектов.

Значителен по объему раздел учебника, посвященный управлению. Государственное управление и администрация при этом рассматриваются как синонимы. Они трактуются в качестве одного из важнейших средств точного и реального воплощения в жизнь законов. Сущность государственного управления и администрации состоит в проявлении руководящей силы, действующей в направлении обеспечения обществу, составляющему государство, порядка и возможности его развития в целом, а также его отдельных частей. Обращаясь к зарубежному опыту, Андреевский выделяет два пути развития администрации в странах Европы. Первый путь предполагает постепенное развитие общественной жизни на местах, вследствие чего ряд демократических начал становится здесь необходимостью, появляются основы местного самоуправления. Второй путь противоположный, когда администрация в силу ряда обстоятельств вынуждена взять общество под «правительственную опеку и вести его вперед». Администрация, развивающаяся по первому пути, создала форму, получившую название исторической или провинциальной системы (Франция), а по второму пути — логической или реальной (Великобритания).

Дано понятие правительственного органа, очень близкое к современному наиболее распространенному, наиболее краткому. Суть сводилась к тому, что это отдельное должностное лицо или совокупность их (установление). Разделялись органы по степени власти — высшие, начальствующие, и подчиненные, низшие; по объему деятельности — органы управления всем государством и органы, управляющие делами определенной местности. При изложении в учебнике системы органов управления они классифицируются с учетом как общегосударственных интересов, так и местных. В связи с этим выделены две отправные группы: первая — органы для управления общими государственными делами и вторая — органы для управления местными делами. В зави-

симости от объема выполняемых задач органы первой группы также разделены на две части — высшие государственные органы управления и центральные государственные органы управления.

Своеобразны рассуждения ученого о необходимости высших государственных установлений. По его мнению, они не нужны в условиях конституционной монархии, поскольку и законодательная власть, и высшее государственное управление осуществляются совместно монархом и парламентом. Здесь есть и орган государственной администрации — министр, избираемый монархом, т.е. центральное государственное управление. В тех же государствах, где отсутствует парламент, кроме центральных государственных установлений, управляющих отдельными сферами государственной администрации, необходимы специальные высшие государственные установления. К таким странам отнесена и Россия.

В учебнике дан подробный анализ их организации и деятельности на разных этапах отечественной истории. Отмечается, что управление общими государственными делами, а также возникновение для таких целей соответствующих органов, имеет место при определенном уровне развития государства. В отечественной истории такое относится к периоду объединения русских земель в Московское государство. В Москве из бояр, окольничих, думных дворян создается Царская, или Золотая Дума. Она получила развитие при Иване III, и в особенности при Иване IV. Далее это были Правительствующий Сенат Петра I, Верховный тайный совет Екатерины I, Кабинет Ее величества Анны Иоанновны, Совет при Высочайшем дворе Петра III, Совет при Высочайшем дворе Екатерины II. Наиважнейшие реформы органов высшей государственной администрации связаны с правлением Александра I, в целях обеспечения строгой системы централизации государственных органов. Андреевский в связи с этим выделяет три основных направления: во-первых, создание высшего государственного органа, которому поручена законодательная деятельность; во-вторых, орган, которому в целом поручена государственная администрация; в-третьих, орган, которому поручен высший надзор и высший суд. На практике это было реализовано путем создания двух совещательных органов — Государственного Совета, Комитета Министров, а также через преобразование Правительствующего Сената. Эти органы с изменениями состава их полномочий существовали и к периоду написания Андреевским учебника. Кроме того, были созданы Кавказский и Сибирский комитеты, Совет Министров, организация и деятельность которых подробно проанализирована в разделах учебника.

Переходя к рассмотрению вопроса о центральных государственных органах, автор подчеркивает, что они в отличие от высших государственных органов выполняют руководящую функцию в отношении отдельной части государственной администрации. В отличие от конституционных монархий, имеющих представительство, где министерства ответственны перед парламентом, в монархиях, не имеющих представительства, министры ответственны перед монархом. Для более углубленного изучения этого вопроса в учебнике в краткой форме представлено устройство министерств в таких странах, как Англия, Франция, Пруссия, Австрия. Представлена и история становления данного института в России с момента создания московских приказов и петровских коллегий до министерств, созданных в 1802 г. при Александре I. Они в целом характеризуются как органы бюрократические с незначительным элементом коллегиальности. Обратим здесь также внимание на классификацию отечественных министерств, предложенную в учебнике. Они разделяются на пять групп: первая — министерства, занимающиеся вопросами благосостояния народа и внутренней безопасности; вторая — вопросами внешней безопасности; третья — вопросами суда; четвертая — финансовыми вопросами; пятая — по делам, находящимся в непосредственном ведении самой верховной власти.

Глубоко автором исследуются вопросы местного управления. В первую очередь им выделены факторы, которые влияют на конкретную форму управления в данной области в каждой конкретной стране. В качестве первого фактора названа степень самостоятельности, сохранившаяся на протяжении длительного времени в отдельных составных государствах. Отсюда в одних странах возникает такое управление как историческая или провинциальная система; в других — система централизации. Другое важнейшее основание состоит в уровне развития общественной жизни и, как следствие, в появлении или отсутствии сословных общин. Важным здесь является и отношение государства к местным общинам, в частности, допускается ли их местное самоуправление, представительство в государственном управлении или такие элементы отсутствуют. Следует обратить внимание на одно важное положение, вытекающее из указанных выше факторов, имеющее актуальность и в наши дни, когда имеются большие сложности с реальным функционированием самоуправления в стране, — как возникает самоуправление, каковы пути его создания, его характер и сущность. В учебнике четко выражены две формы: когда самоуправление допускается в местности и общине исходя из исторической традиции,

либо искусственная форма, вытекающая из факта разделения властью государства на части. В обоих случаях главенствующая роль фактически отводится государству. Именно оно выступает в качестве и разрешителя, и инициатора. В развитии самоуправления в различных формах заинтересованы тем самым не только граждане, но и в первую очередь государство для привлечения населения к управлению страной. Отсюда наряду с созданием самоуправления снизу, от самих граждан, государство должно активно осуществлять свою созидательную, организующую функцию в обществе.

В учебнике обоснованно отмечается, что мировая практика на примере Великобритании, Франции и Германии в сфере местного самоуправления допускает самые разные решения. История российского местного управления раскрывается на основе трех периодов отечественной истории: удельного периода; периода централизации власти в Москве и новейшего периода, начало которого наступило во времена реформ Петра I. Гигантские преобразования Петра I коснулись прежде всего местного управления. В его политике прослеживалось два основных направления: во-первых, акцент на особом развитии городов с использованием опыта Германии; во-вторых, создания новых органов местного управления на примере европейских государств. Ключевая цель состояла в исключении произвола в системе местного управления, установлении нового контроля и надзора со стороны высших органов государства, а также в разделении судебной и административной деятельности, наделении местного управления совершенно новой полицейской функцией. Это был сложный путь, который продолжали преемники императора Петра I. Особая роль здесь принадлежит Екатерине II, которая своими действиями в сфере местного управления заложила основы будущей системы централизации государственного управления.

Местные органы государственной администрации были разделены на три части. Первую часть составляли те органы, которые действовали по единым общим правилам (например, губернатор, Казенная палата, Приказ общественного призрения). Вторую часть — органы, действующие по особым правилам (например, Управление Сибири, Управление Кавказа, Управление градоначальств). Третью часть составляли органы, разделенные по отдельным сферам государственного управления (например, местное военное управление, местное церковное управление, местное почтовое управление). Всем этим органам дана подробная характеристика в учебнике с акцентом на земском и общественном местном управлении. Автор ввиду недавнего приня-

тия нормативных документов о земском самоуправлении лишь догматически исследует их, что является вполне обоснованным.

Заключительная глава учебника посвящена проблематике государственной службы. Здесь представлен ряд основополагающих определений как самой государственной службы, так и гражданской службы и правового статуса служащего. Автор указывает на тесную связь понятия должностного лица с понятием государства и отрасли государственного права. В прежние времена служащий был ближе к частно-правовой сфере правового регулирования, так как допускалась продажа или передача в наследство должностей. Поскольку характер государственной службы изменился, Андреевский подробно анализирует признаки государственного служащего, порядок поступления на госслужбу, права и обязанности служащего, акты служебного состояния, определяющие статус служащего.

В научной литературе представлены в целом различные оценки научного наследия Андреевского и его учебника по русскому государственному праву. Так, его называют выдающимся ученым-государствоведом, а учебник — значительным шагом вперед в области науки отечественного государственного права, отмечая высокий научный уровень его трудов по сравнению с другими учеными, попытку введения новой, более прогрессивной системы построения учебника и первое в литературе по русскому государственному праву обращение к истории государственно-правовой мысли в России, к позитивным источникам государственного права⁸. Двоякого рода оценка звучит у С.А. Корфа. Он называет Андреевского типичным полицеистом, который позаимствовал из правового опыта Германии систему изложения своих лекций. Однако на его научные взгляды огромное влияние оказало развитие в России исторической школы, что нашло выражение в уделении большого внимания истории институтов. Реформы 60-х гг. XIX в. также оказали существенное влияние на характер взглядов Андреевского, отсюда надежда автора на конституционное завершение таких реформ и объективное изложение состояния государственного строя нашей страны того времени⁹.

⁸ См.: Конституционное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. Н.В. Витрука. М., 2010. С. 30; Романович-Славатинский А.В. Система русского государственного права в его историко-догматическом развитии. Сравнительно с государственным правом Западной Европы. Ч. 1. Основные государственные законы. Киев, 1886. С. 24; Куприц Н.Я. Из истории государственно-правовой мысли дореволюционной России XIX в. М., 1980. С. 101.

⁹ См.: Корф С.А. Русское государственное право. Ч. 1. С. 9.

В заключение следует еще раз подчеркнуть, что одно из важнейших достоинств данного труда состояло в его фундаментальном содержании и глубоко погружении в российскую действительность наряду с детальным анализом системы понятий и правовых институтов государственного права. Учебник написан на высоком научном и теоретическом уровне. Представленные в нем определения, идейные позиции по различным вопросам русского государственного права стали основой для последующих трудов в данной области юридической науки.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Конституционное право Российской Федерации / Под ред. Н.В. Витрука. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010.

Корф С.А. Русское государственное право. Ч. 1. Гельсингфорс: Поставщик двора Его величества скоропечатня А.А. Левенсон, 1915.

Куприц Н.Я. Из истории государственно-правовой мысли дореволюционной России XIX в. М.: Изд-во МГУ, 1980.

Романович-Славатинский А.В. Система русского государственного права в его историко-догматическом развитии. Сравнительно с государственным правом Западной Европы. Ч. 1. Основные государственные законы. Киев: Типография Г.Л. Фронцкевича, 1886.

Русское государственное право. Сочинение Ивана Андреевского. Т. 1. Введение и Часть 1. Правительство. Издание Маврикия Осиповича Вольфа. СПб.; М., 1866.

Шульженко Ю.Л., Шульженко Д.Ю. Наука русского государственного права второй половины XIX века. М.: Институт государства и права РАН, 2010.

Gupel W. Versuch die Staatverfassung des Russischen Reichs Darzustellen. Riga, 1791.

Sclözer A.R.L. Historische Untersuchung über Ruslands Reichsgrundgesetz. Gotha, Eleinger, 1777.

REFERENCES

Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii (2010) [Constitutional law of the Russian Federation]. Pod red. N.V. Vitruka. M.: Norma: INFRA-M. (in Russ.).

Korf, S.A. (1915) *Russkoe gosudarstvennoe pravo. Chast' I*. [Russian state law. Part 1]. Gel'singfors: Postavshhik dvora Ego velichestva skoropechatnya A.A. Levenson. (in Russ.).

Kupricz, N. Ya. (1980) *Iz istorii gosudarstvenno-pravovoj my'sli dorevolucionnoj Rossii XIX v.* [From the history of state and legal thought in pre-revolutionary Russia of the XIX century]. M.: Izd-vo MGU. (in Russ.).

Romanovich-Slavatinskij, A.V. (1886) *Sistema russkogo gosudarstvennogo prava v ego istoriko-dogmaticheskom razviti. Sravnitel'no s gosudarstvenny'm pravom Zapadnoj Evropy'. Ch. 1. Osnovny'e gosudarstvenny'e zakony*. [The system of Russian state law in its historical

and dogmatic development. Compared with the state law of Western Europe. Part 1. Basic state laws]. Kiev: Tipografiya G.L. Fronczkevicha. (in Russ.).

Russkoe gosudarstvennoe pravo. Sochinenie Ivana Andreevskogo. T. 1. Vvedenie i Chast' 1. Pravitel'stvo (1866) [Russian state law. The work of Ivan Andreevsky. Vol. 1. Introduction and Part 1. Government]. Izdanie Mavrikiya Osipovicha Vol'fa. SPb.; M. (in Russ.).

Shul'zhenko, Yu.L., Shul'zhenko, D. Yu. (2010) *Nauka russkogo gosudarstvennogo prava vtoroj poloviny XIX veka*. [Science of Russian state law of the second half of the XIX century]. M.: Institut gosudarstva i prava Rossijskoj akademii nauk, 2010. (in Russ.).

Gupel, W. (1791) *Versuch die Staatverfassung des Russischen Reichs Darzustellen*. Riga. (in Germ.).

Sclözer, A.R.L. (1777) *Historische Untersuchung über Ruslands Reichsgrundgesetz*. Gotha, Eleinger. (in Germ.).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ:

Шульженко Юрий Леонидович — главный научный сотрудник сектора конституционного права и конституционной юстиции Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор.

AUTHOR'S INFO:

Yuriy L. Shulzhenko — Chief Researcher, Department of Constitutional Law and Constitutional Justice, Institute of the State and Law, Russian Academy of Sciences.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Шульженко Ю.Л. Первый отечественный учебник русского государственного права // Труды Института государства и права РАН / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2020. Т. 15. № 4. С. 169–185. DOI: 10.35427/2073-4522-2020-15-4-shulzhenko

FOR CITATION:

Shulzhenko, Yu.L. (2020) The first domestic textbook of Russian state law. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN* / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS, 15 (4), pp. 169–185. DOI: 10.35427/2073-4522-2020-15-4-shulzhenko