

“СЕРЫЙ КАРДИНАЛ” СОВЕТСКОЙ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА (К 125-ЛЕТИЮ СО ДНЯ РОЖДЕНИЯ С.М. БЕРЦИНСКОГО)

© 2017 г. Константин Степанович Бельский¹

Виктор Иванович Ивакин²

В статье речь идет о С. М. Берцинском, видном ученом-административисте, который на рубеже 30–40-х годов XX в. разработал концепцию советской науки административного права.

In this article we are talking about S. M. Bertsinsky, a prominent scientist-administrativists, which at the turn of the 30–40-ies of XX century developed the concept of the Soviet science of the Administrative Law.

Ключевые слова: буржуазное административное право, советское административное право, биография, научная деятельность.

Key words: bourgeois Administrative Law, Soviet Administrative Law, biography, scientific activity.

Мысль есть вечное стремление к свету...

М.И. Каринский

Биографические данные. Никто из советских административистов, в свое время формировавших именно советскую науку административного права (а это — С. С. Студеникин, Г. И. Петров, Н. И. Ананов, Ю. М. Козлов и др.), не забыт в такой степени, как С. М. Берцинский. Для этого были как научные, так и личные причины. Как ученый-административист, он оставил на первый взгляд, если не копаться в его научной деятельности, весьма скромное наследство: одну тонкую книгу³, написанную в 1920-х годах, восемь-девять обстоятельных статей и с десяток придирчивых рецензий на другие работы. С. М. Берцинский не занимал руководящих должностей в сфере научно-учебной деятельности, что имело немаловажное значение в СССР и имеет в настоящее время. В личном отношении он был человеком

малообщительным, замкнутым, “очень трудным”, как сказала в разговоре с авторами настоящей статьи проф. Ц. А. Ямпольская в 1992 г.

Но будем объективны и признаем, что это была, пожалуй, самая блестящая личность в галерее административистов 30–50-х годов, наложившая незаметным образом свой отпечаток на всю советскую административно-правовую науку. Сейчас, на определенной дистанции, мы смутно понимаем этого замкнутого в себе и загадочного человека. Статьи, которые Берцинский написал, уже устарели. Но читать их интересно. Это — стилист, образованный человек, культурные корни которого уходят в императорскую Россию, и одновременно — первый барабанщик советского административного права. При изучении личности этого человека заметны его способность приспосабливаться к режиму и оставившая след в истории двойственность: одна ипостась — это человек умершей императорской России, “осколок разбитого вдребезги” (А. Аверченко); другая ипостась — это фанатик советского строя, тихий конструктор советской науки административного права, ее “серый кардинал”.

Семен Моисеевич Берцинский родился 8 августа 1892 г. в Самаре в зажиточной еврейской семье, которая содержала частную школу. Родители позаботились о том, чтобы их ребенок получил прекрасное образование. После окончания гимназии в Самаре, где он обнаружил способности к древним и иностранным языкам — немецкому, французскому, латыни, — Берцинский поступил в Московский коммерческий институт. Здесь он

¹ Профессор кафедры финансового права Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор (+7 (499) 461-99-72).

Konstantin Bel'sky, professor of the department of Financial Law of the Russian state University of justice, Doctor of Law, Professor (+7 (499) 461-99-72).

² Доцент кафедры “Теория права и природоресурсное право” Юридического института Московского государственного университета путей сообщения Императора Николая II (МИИТ), кандидат юридических наук, доцент (+7 (495) 684-23-92).

Victor Ivakin, associate Professor of the department “Theory of law and natural resources law” of Law Institute of the Moscow state transport University of Emperor Nikolay II (MIIT), PhD in Law, associate Professor (+7 (495) 684-23-92).

³ См.: *Берцинский С.М.* Диктатура пролетариата и экономический базис. М., 1925.

изучал торговое, гражданское, административное право. Шла Первая мировая война, и после учебы в институте в 1913—1916 гг. мы видим нашего героя на фронте штабным писарем.

После Февраля 1917 г. — полная превратностей жизнь на Дальнем Востоке: служба в армии Колчака, работа юрисконсультом в правительстве Дальневосточной республики. Кочевая жизнь завершается в Москве, где Берцинский устраивается в 20-х годах сотрудником Института советского строительства и права; переходит затем в Московский университет на кафедру административного права, которой заведовал известный ученый-административист проф. А. И. Елистратов. Здесь же Берцинский знакомится с ректором университета А. Я. Вышинским, будущим Генеральным прокурором СССР и обвинителем на знаменитых московских процессах. В 1930—1940 гг. Берцинский занимает должность научного сотрудника Всесоюзного института юридических наук и Института права АН СССР⁴.

Человек больших способностей и замечательного литературного таланта, Берцинский с начала 20-х годов и нэпа, когда в стране начали открываться юридические факультеты и кафедры, регулярно печатает в юридических журналах, а также в начавшейся издаваться Большой Советской Энциклопедии (изд. 1-е) статьи и заметки по праву, главным образом по административному праву и государственному управлению. Великий конформист, он всегда выступает с позиций советской власти и марксистско-ленинского учения.

Поступая на новую работу, в личном листке по учету кадров в графе 30-й он каждый раз указывал, что по мобилизации служил в 1919 г. в белых войсках в Уссурийске, поэтому, конечно же, он был на учете в спецорганах. Ему постоянно приходилось доказывать подозрительной новой власти свою лояльность и преданность. Научная активность Берцинского особенно усилилась во второй половине 20-х годов, когда режим начал подготовку к индустриализации и коллективизации сельского хозяйства.

Семен Моисеевич внимателен к политической ситуации в стране и конъюнктурен. Во второй половине 20-х годов вместе с могущественным руководителем советской юридической науки и директором Института советского строительства и права Е. Б. Пашуканисом он критикует в журнальных статьях государственное и административное право, нигилистически относясь к праву вообще. Но уже в конце 30-х годов совместно с всесильным

А. Я. Вышинским яростно и умно защищает эти отрасли юридического знания от троцкистов и других “врагов народа”. Он относился к числу тех публицистов, которые едко и остроумно навешивали политические ярлыки на административистов “старой школы” (А. И. Елистратова, В. Л. Кобалевского, Н. П. Карадже-Искрова) и обрушивали критическую дубинку на голову каждого инакомыслящего. Отсюда ум и талант Семена Моисеевича нередко в резком разладе с научной этикой. Чувствуя постоянное беспокойство за свою жизнь, он научился бороться за нее. Одним из приемов в этой борьбе были нападки на тех, чьи научные взгляды не гармонировали с советским строем. Даже там, где он хвалит автора книги, он часто делает это для того, чтобы затем больнее его ударить и запустить идеологическое жало в самое незащищенное место. Таков, например, подход к монографии Б. А. Борьяна “Государственный контроль в Союзе ССР и Западной Европе”⁵. В рецензии на эту работу Берцинский, вопрошая, чего больше в этой книге — “теоретической безграмотности, граничащей с незнанием азов марксизма”, заключает: “Можно представить себе то огромное удовольствие, которое испытывают наши враги, видя в советском издании книги, вроде борьяновской. Тем беспощаднее должны мы выжигать подобные явления”⁶. Последняя рецензия написана почти через 20 лет, в 1948 г., на учебник советского административного права (1946 г.), в котором авторы И. И. Евтихийев и В. А. Власов реставрировали институты государственной службы и административного принуждения. Берцинский увидел в этом возвращение к полицейскому праву и взгляды авторов оценил как “невероятное извращение ленинско-сталинского учения о государственном управлении”⁷.

С началом Великой Отечественной войны Берцинский вместе с коллективом сотрудников Института права АН СССР эвакуируется в Алма-Ату, где в 1942 г. защищает кандидатскую диссертацию на тему “Административно-правовая защита советского гражданина и право жалобы”. В диссертации проводилась идея о классовой ограниченности буржуазной административной юстиции и широкой возможности советского гражданина защищать свои права, используя право жалобы.

⁵ Борьян Б. А. Государственный контроль в Союзе ССР и Западной Европе. М., 1928.

⁶ С. Б. Позорная книга. Рец.: Б. А. Борьян. Государственный контроль в Союзе ССР и Западной Европе. М., 1928 // Сов. гос. и революция права. 1931. № 5-6. С. 273—275.

⁷ Берцинский С. М. О системе изучения советского административного права // Ученые записки МЮИ. Вып. IV. М., 1948. С. 120.

⁴ См.: Архив Института государства и права РАН. Личное дело С. М. Берцинского. Л. 3—7.

Отрицание буржуазного административного права. Рассматривая научную деятельность С. М. Берцинского, можно говорить о двух периодах, которые пришлись на 20—30-е годы прошлого века. В первом периоде (с середины 20-х до середины 30-х годов) он отрицал административное право как “буржуазное”. Подобный взгляд в основном был изложен в ряде его статей, в частности в статье “К вопросу о методологии советского управления”⁸. Здесь он не столько критикует, сколько подвергает разному научные положения известных ученых-административистов “старой школы” (А. И. Елистратова, В. Л. Кобалевского, А. Ф. Евтихьева) за “неклассовый” анализ административно-правовых категорий и неумение пересмотреть буржуазные конструкции в своих работах. Вывод статьи таков: советской юридической науке не нужна наука административного права.

Для Берцинского первого периода административное право — это право управления, т.е. система общественных отношений, складывающаяся на почве реализации буржуазией как господствующим классом своей государственной власти. Причем выделение административного права из государственного находится в тесной связи с фикцией разделения властей. Административное право строится как система органов исполнительной власти, ее прав и обязанностей, равно как обязанностей и прав граждан в отношении административных властей. Из этого положения Берцинский делал вывод о том, что буржуазное административное право выполняет определенную общественную функцию полицейского принуждения не по отношению к “гражданам” вообще, а к эксплуатируемому классу. Установившаяся в стране диктатура пролетариата не нуждается в фикции разделения властей и в искусственном выделении административного права. Так как в Советском государстве управляют трудящиеся, утверждал Берцинский, то нет необходимости противопоставлять последних аппарату управления. Поэтому “попытки построить систему советского административного права следует признать ошибочными, стоящими в противоречии с самой сущностью советского строя”⁹. “Советское административное право”, созданное буржуазными административистами типа Елистратова и Кобалевского, должно быть замечено наукой советского управления. Для этого

в государстве диктатуры пролетариата имеются объективные предпосылки: “правовая форма” в сфере управления заменяется планированием, учетом и контролем. Сбывается предсказание Энгельса о том, что управление людьми все больше будет заменяться управлением вещами¹⁰.

Впрочем, для руководителей Советского государства фактически на протяжении всей его истории были характерны примат политики над правом, подчинение закона партийной директиве. Для Ленина, Троцкого, Бухарина и Сталина закон был средством решения политических задач и достижения практических целей в социалистическом строительстве. Такой “релятивистский” подход к праву давал повод руководителям СССР в период индустриализации и коллективизации сельского хозяйства утверждать, что в процессе социалистического строительства нельзя втиснуть институты советского планового хозяйства в рамки “буржуазного права”. Поэтому в конце 20 — начале 30-х годов категории “закон”, “законность”, как и в годы военного коммунизма, отходят на задний план и даже мешают. Известный в 20-е годы в нашей стране историк и теоретик права К. А. Архиппов следующим образом охарактеризовал отношение советских вождей к праву: “Инструментальный подход к закону и законности, который по самой природе свойствен режиму пролетарской диктатуры”¹¹.

Не без давления сверху такой подход к праву в эти годы распространяется на ряд видных ученых-юристов, работавших в Институте советского строительства и права Коммунистической академии. В их статьях и книгах на первый план выдвигаются вопросы политики, вопросы технического администрирования, по выражению некоторых ученых¹². Тогда же среди определенной части советских правоведов (прежде всего тех, кто прошел через “институты красной профессуры” и занял руководящие должности в науке) получили хождение ошибочные теории об отмирании права. Отсюда — отрицание ряда ведущих отраслей права: государственного, административного, финансового.

Показательно, что статьи первого периода, направленные против административного права, обнаружили идейную (полагаем, и личную) близость автора к руководителям тогдашней советской юриспруденции — Е. Б. Пашуканису

⁸ Берцинский С. М. К вопросу о методологии советского управления // Сов. гос. и революция права. 1930. № 10.

⁹ Берцинский С. М. Административное право // Малая Советская Энциклопедия. Т. 1. Изд. 2-е. М., 1933. С. 165.

¹⁰ См.: Берцинский С. М. К вопросу о методологии советского управления. С. 24.

¹¹ Архиппов К. Основные моменты эволюции понятия советского закона // Сов. право. 1925. С. 17.

¹² См.: Курс лекций по российскому административному праву / Под ред. Н. Ю. Хамановой. М., 2006. С. 87.

и П. И. Стучке. Последние, следуя партийным директивам, развернули мощное идеологическое наступление на юриспруденцию, результатом которого стало упразднение из учебных программ вузов государственного, административного и финансового права, а также прекращение соответствующих научных исследований. Статьи и рецензии, написанные Берцинским в 30-е годы, наглядно показывали, что он являлся фактически единственным ученым-административистом, который пользовался особой милостью официальных кругов. Сначала это был Пашуканис, а после гибели последнего — его антипод Вышинский, занимавший более прагматичную позицию в оценке ведущих юридических дисциплин и поручивший в 1937 г. вчерашнему отрицателю административного права написать первую советскую программу по данной дисциплине и разработать концепцию построения первого советского учебника административного права. Для коренного поворота в сторону положительного отношения к административному праву и юриспруденции у руководителей Советского государства были серьезные причины.

От отрицания административного права в 1928 г. до признания в 1938 г. Коллективизация сельского хозяйства и полное устранение из сферы промышленного производства частного элемента привели к созданию “единого совхоза” в сельском хозяйстве и “единой фабрики” в промышленности. Возникла экономика с надстройкой в виде огромного количества дублирующих государственных структур, представлявших гигантскую сверхцентрализованную систему управления. Прогнозы Пашуканиса и Берцинского о том, что в ближайшие годы административно-правовая форма постепенно будет заменена организационно-плановыми началами в строительстве социализма, не сбылись. Напротив, в 1929—1930 гг. сфера административно-правового регулирования хозяйственных отношений быстро росла и к 1931 г. охватила всю общественную жизнь. То, о чем не могли мечтать такие “абсолютисты”, как Людовик XIV и Кольбер, стало реальностью в России. В. Л. Кобалевский констатировал в своем учебнике: “Гражданский оборот совершенно замер, и право внутреннего управления сделалось синонимом советского права вообще”¹³.

Абсурд заключался в том, что в период, когда в государстве можно было наблюдать апофеоз административно-командных методов управления

и вся общественная жизнь стала публично-правовой, кафедры административного права в стране были закрыты, а дисциплина, в которой больше всего нуждался режим, изгнана из учебных программ. Состоявшийся в начале 1931 г. I Всесоюзный съезд марксистов-государственников принял резолюцию, в которой не упоминались ни государственное, ни административное и финансовое право.

Однако жизнь шла вперед, и сама большевистская практика управления и государственно-го строительства требовала не только закрепления ее в соответствующих правовых нормах, но и научного осмысления, разработки научных рекомендаций для практики и подготовки кадров управленческих работников.

Так, XVI партийная конференция 1930 г. подчеркнула важность вопросов управления народным хозяйством, необходимость совершенствовать деятельность, связанную с контролем, подбором кадров и т.д. Необходимость глубокой, комплексной реорганизации аппарата государственного управления признал проходивший в Москве с 26 января по 10 февраля 1934 г. XVII съезд ВКП (б), получивший название “Съезд победителей”¹⁴. Съезд подвел первые итоги строительства социализма в отдельно взятой стране и наметил планы партии на вторую пятилетку. В результате решений Съезда была ликвидирована функциональная система построения аппарата управления и создана производственно-отраслевая система, при которой основными органами наркоматов стали главные производственные управления, ответственные за работу в целом.

Управленческие проблемы были поставлены принятой в декабре 1936 г. Конституцией СССР. Хотя правоведы западноевропейских стран справедливо называли новую советскую Конституцию “потемкинской деревней”, в формально-юридическом плане она четко выделила органы управления в самостоятельную группу, отграничив их от законодательных и судебных. Конституция СССР 1936 г. ввела новый порядок назначения наркомов (министерств), преобразовала объединенные наркоматы в союзно-республиканские и построила новую систему наркоматов. Конституция СССР 1936 г., в свою очередь, поставила на повестку дня вопросы разработки административно-правовых исследований, которые

¹³ Кобалевский В.Л. Советское административное право. Харьков, 1929. С. 16.

¹⁴ См.: XVII съезд ВКП (б). Стенографический отчет. М., 1934; см. также: Вышинский А.Я. XVII съезд ВКП (б) и задачи науки социалистического права // Сов. гос. и право. 1939. № 3.

содействовали бы пониманию компетенции, ответственности органов управления, форм и методов управленческой деятельности. Таким образом, большевики преодолевали те трудности, которые создавали себе сами.

В 1935—1936 гг. руководители (в частности, Е. Б. Пашуканис) советской юридической науки осознали ошибки, допущенные в отношении административно-правовой науки, хотя они были сделаны под давлением высших партийных властей. П. И. Стучка к тому времени умер. Е. Б. Пашуканис был снят с должности директора Института советского строительства и права и назначен на должность одного из заместителей наркома юстиции СССР, а в 1937 г. арестован за участие в контрреволюционной и террористической организации и расстрелян. Реабилитирован в 1956 г. Многие сотрудники Института также были репрессированы. Под флагом марксизма-ленинизма наука административного права была исключена из учебных программ, и под этим же флагом началась ее реабилитация.

16—19 июля 1938 г. состоялось I Всесоюзное совещание по вопросам науки советского государства и права. Его организатором был А. Я. Вышинский, он же выступил с основным докладом¹⁵. В резкой по форме речи Генеральный прокурор подверг критике как “буржуазные уклоны” старой профессуры, так и ошибки тех, кто с левых, нигилистических позиций относился к праву (Пашуканиса, Челяпова и др.). В то же время в докладе было дано определение права как системы норм. Поставлен также вопрос о системе отраслей права, в частности, было решено восстановить такие науки, как государственное, административное, финансовое право. Особо было подчеркнуто большое значение, которое принадлежит вопросам административного права и государственного управления в построении социалистического общества. “Советское административное право, — говорил Вышинский на совещании, — должно занять в системе советского права одно из важнейших мест в силу того исключительного значения, которое принадлежит вопросам администрации (управления) в деле социалистического строительства”¹⁶. По его мнению, старые административисты сводили административное право

к полицейскому праву. Для советских студентов необходимо было подготовить не “учебник советского административного права”, как называли свои учебники А. И. Елистратов, В. Л. Кобалевский и А. Ф. Евтихийев, а советский учебник административного права. Вышинский знал, кто может подготовить концепцию советского административного права и соответствующую концепцию учебника. Дело было поручено С. М. Берцинскому. Задание было труднейшим, и справиться с ним мог особый ум — сильный, софистический, способный понять явление со всех сторон, превратить понимание в идею, придать идее, даже ложной, форму истины. Таким складом ума обладал Берцинский. К уму этого человека вполне применимы слова французского моралиста Ф. Ларошфуко: “Ум гибкий, покладистый, вкрадчивый знает, как обойти и преодолеть трудности, в нужных случаях легко подлаживается под чужие мнения, проникает в особенности ума и пристрастий окружающих и, блюдя выгоду тех, с кем вступает в сношения, не забывает и добивается своей собственной”¹⁷.

Разработка С. М. Берцинским, С. С. Студеникиным и другими учеными советской концепции административного права. Практическим результатом I Всесоюзного совещания по вопросам науки советского государства и права было то, что уже в августе 1938 г. Институт права Академии наук СССР была разработана (основные авторы — С. М. Берцинский и С. С. Студеникин) программа административного права. С сентября того же года административное право снова вошло в учебные программы высших и средних юридических учебных заведений; развернулась разработка многих административно-правовых проблем, таких как предмет административного права, принципы государственного управления, методы и формы управленческой деятельности, контроль в государственном управлении. На страницах юридических журналов в 1938—1939 гг. появились статьи по административному праву С. М. Берцинского¹⁸, С. С. Студеникина¹⁹, И. Н. Ананова²⁰, Г. И. Топчиева²¹.

¹⁷ Ларошфуко Ф. Мемуары. Максимумы. М., 1993. С. 223.

¹⁸ См.: Берцинский С. М. Предмет советского административного права и метод его изучения // Проблемы соц. права. 1939. № 2.

¹⁹ См.: Студеникин С. С. О некоторых вопросах советского социалистического права // Сов. гос. и право. 1938. № 1; *Его же*. О предмете и системе советского административного права // Там же. 1939. № 3.

²⁰ См.: Ананов И. Очередные задачи науки советского административного права // Сов. юстиция. 1938. № 20—21.

²¹ См.: Топчиев И. Против путаницы в вопросе о предмете советского административного права // Проблемы соц. права. 1939. № 4—5.

¹⁵ См.: Вышинский А. Я. Доклад на Первом совещании по вопросам науки советского права и государства // Сов. государство. 1938. № 4. См. также: Уманский Я. Первое совещание по вопросам науки советского государства и права // Соц. законность. 1938. № 9.

¹⁶ Основные задачи науки советского социалистического права. Материалы I-го совещания научных работников права, 16—19 июля 1938 г. М., 1938. С. 47.

Был поставлен вопрос о написании марксистского учебника административного права. Существенную, если не решающую роль в подготовке методологического базиса для такого учебника сыграли статьи двух видных административистов того времени: С. М. Берцинского и С. С. Студеникина.

В статьях, написанных во втором периоде научной деятельности (вторая половина 30-х годов), Берцинский разрабатывал советскую концепцию административного права применительно к системе ее изучения. При этом в основу решения поставленной задачи были положены три начала: новая методология, базирующаяся на трудах Маркса, Энгельса, Ленина и Сталина; новые принципы государственного управления; новые подходы в изучении предмета и системы административного права.

Берцинский справедливо полагал, что построение советского административного права начинается с определения его предмета. Но марксистскому пониманию предмета предшествует соблюдение следующих условий: 1) отказ от вредительских взглядов лжемарксистов типа Пашуканиса, отвергавших административное право как отрасль, чуждую социалистическому строю; 2) отказ от правовых институтов, составлявших неперемennую часть буржуазного административного права и наглядно представленных в учебниках административного права Елистратова, Кобалевского, Евтихьева. По мнению Берцинского, это институты полицейского принуждения и административной юстиции. Отсюда его определение предмета, которое может иметь место в советской доктрине административного права. Он определяет предмет советского административного права через понятия, которые традиционно являются ключевыми в науке административного права: “управление”, “государственное управление”, “управленческие отношения”. Берцинский подчеркивает, что “все советское управление становится правовым управлением”, т.е. регулируется нормами административного права²².

Однако, соглашаясь с традиционным определением предмета через “управленческие отношения”, он обрабатывает его в марксистском духе. Берцинский называет признаки “управления”. Оно упорядочивает и организует; оно классово, имеет классовый характер; оно есть орудие диктатуры пролетариата в построении социалистического общества. Но раз оно

классово и является орудием диктатуры пролетариата, то из управленческих отношений следует исключить административно-юстиционные отношения, противоречащие советскому государственному строю. Объясняя подробнее выведение института административной юстиции из концепции советского административного права, Берцинский утверждал, что этот институт “противоречит нашему советскому праву, где права и обязанности граждан гармонически сочетаются с правами и обязанностями органов управления”²³. Институт административной юстиции основан на противоположении между государством и гражданином, которое является буржуазным и которому нет места в государстве диктатуры пролетариата. Между тем для буржуазных ученых-административистов, например для А. И. Елистратова, административная юстиция есть “идеальная гарантия обеспечения законности”. Вывод для Берцинского таков: административная юстиция — “стержень буржуазного административного права” и лежит за пределами предмета советского административного права²⁴.

Очерчивая предмет советского административного права, Берцинский исключал из управленческих отношений их разновидность — полицейские отношения, регулируемые буржуазным полицейским правом. Подход к полицейскому праву и к полицейскому принуждению, в частности, у Берцинского отрицательный, но своеобразный. Представляется, что он отторгает институт полицейского принуждения от советского административного права, полагая, что он тесно связан с буржуазным обществом — и семантически, и содержательно. Рассуждения ученого о полицейском праве довольно казуистические. Послушаем его.

Главная фигура в буржуазном обществе — это буржуа, капиталист, собственник, заинтересованный как в отсутствии посягательств на личную безопасность, так и на его собственность, нажитую путем эксплуатации трудящихся. Именно институт полицейского принуждения, если говорить о капиталистическом обществе, “является гарантом рыночного обмена”²⁵. По существу, полиция защищает капиталиста от рабочего. Область административных правоотношений между капиталистом как товаровладельцем

²³ Там же. С. 65.

²⁴ См.: Елистратов А. И. Очерк административного права. М., 1923. С. 40–42.

²⁵ Берцинский С. М. К вопросу о методологии советского управления. С. 32.

²² См.: Берцинский С. М. Предмет советского административного права и метод его изучения. С. 66.

и государством и область правоотношений между советским гражданином и пролетарским государством разная. В первом случае это — противопоставление, где работают институты административной юстиции и полицейского принуждения. Во втором — само государство по своей сути защищает своих граждан. “Само государство диктатуры пролетариата, — писал Берцинский, — есть организованный в государство рабочий класс”²⁶. Здесь нет противопоставления, а есть “вовлечение масс в государственное управление”²⁷.

Таким образом, определяя предмет, Берцинский внешне аргументировано, но скорее изворотливо выстраивает советское административное право, освобождая его от “буржуазного балласта”. Полицейское право раз и навсегда исключается из системы социалистического административного права с позиций, заданных июльским Совещанием 1938 г. Такой подход он обосновывает, опираясь на работу В. И. Ленина “Очередные задачи советской власти”, в которой указывалось, что аппарату чисто административному, принудительному “суждено умереть” в социалистическом обществе, а аппарату хозяйственному “суждено расти, развиваться и крепнуть, заполняя собой всю главнейшую деятельность организованного общества”²⁸.

Особое значение Берцинский придавал системе изучения советского административного права. Речь шла не о системе административного права, а о системе науки административного права и ее автономной части, под которой автор понимал курс системы учебного административно-правового материала, его изложение в учебнике. Он полагал, что при построении системы учебного материала по советскому административному праву акценты необходимо перенести с буржуазного правоотношения “аппарат управления — гражданин” на всецело пролетарский аппарат управления. Такой подход логически намечал схему глобальной Особенной части, в которую, по мнению ученого, “должна войти исчерпывающе вся система организации и деятельности аппарата советского управления во всех отраслях хозяйственного и культурного строительства”²⁹. Автор исходил из принципа единства политического, культурного и хозяйственного руководства, что вытекало из сущности государства диктатуры

пролетариата. По Берцинскому, Особенная часть науки (учебника) советского административного права должна была быть построена по трем-четырем основным линиям советского управления: 1) хозяйственного управления; 2) управления в области социальной культуры; 3) управления в области охраны государственной безопасности и общественного порядка³⁰. Каждый из этих разделов должен был включать в себя анализ деятельности соответствующих органов управления с точки зрения обеспечения ими прав и обязанностей советских граждан.

Особенной части предшествует Общая часть системы учебника советского административного права, посвященная как вопросам методологии изучения дисциплины, так и анализу наиболее важных теоретических положений и категорий административного права, призванных к тому, чтобы читатель более осмысленно и глубоко понимал разделы и правовые институты административного права³¹. Это следующие категории: управление, государственное управление, принципы советского административного права, государственная власть, административное принуждение, нормы административного права и административные правоотношения.

Берцинский полагал, что в основе Общей части должна лежать не институциональная система с ее гражданско-правовым делением административно-правового материала на субъекты, объекты и действия, а “ленинско-сталинские принципы советского государственного управления”. Он отвергал институциональную систему как подарок “буржуазной цивилистики” советскому административному праву и резко нападал на тех ученых-административистов, которые располагали свой материал по этой схеме. Его основная мысль такова: “наша революционная марксистская наука советского социалистического административного права не может использовать институциональную систему, ибо она изучает не буржуазные, а ленинско-сталинские принципы советского государственного управления”³².

Социалистические принципы управления — любимая область научного исследования Берцинского. Если в 1930 г. автор говорил только об одном принципе — участии масс в государственном управлении, то теперь, работая над концепцией административного права, он обосновывает

²⁶ Там же. С. 37.

²⁷ Берцинский С.М. Предмет советского административного права и метод его изучения. С. 80.

²⁸ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 258.

²⁹ Берцинский С.М. О системе советского административного права // Сов. юстиция. 1937. № 23. С. 23.

³⁰ См.: там же. С. 24.

³¹ См.: там же. С. 23, 24.

³² Берцинский С.М. О системе изучения советского административного права. С. 112.

целую обойму, которая включает участие масс в государственном управлении, принципы социалистической законности, плановости, демократического централизма. Эти принципы войдут во все советские учебники административного права, по ним будут защищены десятки кандидатских и докторских диссертаций, они составляли как бы триумфальную арку науки, через которую пройдут почти два поколения преподавателей и студентов, изучавших административное право.

Важное научное, в частности методологическое, значение в подготовке к созданию марксистского учебника административного права имели работы С. С. Студеникина. Семен Севастьянович Студеникин (1905—1957) был одной из самых заметных фигур советской административно-правовой науки второй половины 30—50-х годов. Как ученый, Студеникин формировался в условиях трагических 30-х годов, работая с 1931 г. в Институте советского строительства и права (в будущем — Институте права АН СССР) и находясь в тесном общении с видными деятелями юридической науки: Е. Б. Пашуканисом, П. И. Стучкой, Н. И. Челяповым, Г. С. Гурвичем, С. М. Берцинским и др. Берцинский на 13 лет старше Студеникина, последний в научном отношении у него многому учится, некоторое время они дружат. Но оба неколебимо стоят, когда репрессированы многие их коллеги по Институту советского строительства и права.

Студеникин одним из первых включается в работу по созданию марксистской науки административного права. Уже в начале 1938 г. появилась его первая статья, в которой исследовался главный вопрос науки — определялись предмет и система административного права. В этой статье, которую характеризуют наступательный стиль и достаточно широкий кругозор автора, 33-летний Студеникин выступил как теоретик советского административного права. Подобно Пашуканису, в 20-х годах призывавшему к критическому пересмотру буржуазных конструкций, Студеникин ставил задачу “разработки системы нового, советского административного права, принципиально отличающегося от буржуазного права”³³.

В другой статье ученый обосновывал широкое понимание предмета административного права, отграничивал его от предмета смежных отраслей права, анализировал содержание регулируемых управленческих отношений. По Студеникину, нормы административного права “определяют

компетенцию и ответственность различных звеньев органов государственного управления”. И далее предмет административного права определяется более расширительно: “К административному праву относятся нормы, определяющие организацию и деятельность органов государственного управления, их полномочия и ответственность, формы и методы...”³⁴.

Его очень заботила Общая часть учебного материала или, как он выражался, “курса социалистического административного права”. Студеникин предлагал следующие разделы Общей части: принципы государственного управления; органы государственного управления; акты государственного управления; правовые формы управленческой деятельности; обеспечение законности в государственном управлении. При этом решающим для него было обоснование системы принципов государственного управления. У Студеникина она более обширная, чем у Берцинского, и включала принципы партийного руководства; социалистической законности; участие масс в государственном управлении; демократического централизма; равноправие национальностей; социалистической законности; государственного планирования³⁵. Эта система оказалась вопреки реальностям жизнеспособной. Будучи универсальной, точнее — интернациональной, не имеющей корней в национальной почве, она составила основу Общей части всех советских учебников, а также многих учебников административного права так называемых “социалистических стран”.

Значительный вклад в развитие концепции советского административного права внес молодой ученый-административист Г. И. Петров. Он определяет предмет рассматриваемой отрасли, как и его коллеги, через “государственное управление”: “Предметом административно-правового регулирования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе государственного управления... Нормы права, регулирующие эти общественные отношения, составляют содержание советского административного права”³⁶.

Г. И. Петров критикует Берцинского за то, что он недостаточно ясно объясняет сущность полицейского принуждения. Суть эта заключается “в подавлении трудящихся в капиталистических странах, в охране экономических и политических

³³ Студеникин С.С. О некоторых вопросах советского социалистического права. С. 126.

³⁴ Студеникин С.С. О предмете и системе советского административного права. С. 104.

³⁵ См.: там же. С. 108.

³⁶ Петров Г.И. Предмет советского административного права // Сов. гос. и право. 1940. № 7. С. 37.

устоев прогнившего буржуазного общества”. Что касается административного принуждения, то оно в СССР существует, но применяется к небольшой части граждан, нарушающих законы и не выполняющих своих обязанностей на работе³⁷. В основном на подавляющую часть своих граждан Советское государство воздействует с помощью убеждения. Петров — один из первых ученых-административистов, кто помимо административного принуждения ставит вопрос о другом методе воздействия — убеждении. Его вывод: “Основным методом, обеспечивающим исполнение норм административного права, как и социалистического права вообще, является убеждение”³⁸.

Статьи Берцинского и Студеникина вместе с материалами дискуссии по ним, в которой приняли участие И. Н. Ананов, Г. И. Петров, И. С. Топчеев, были использованы при работе над первым учебником для вузов по вновь возродившейся дисциплине. Работы Берцинского и Студеникина методологически вооружили авторский коллектив и указывали на обязательный перечень трудов Ленина (“Очередные задачи Советской власти”, “Как нам реорганизовать Рабкрин”, “Набросок правил об управлении советскими учреждениями” и т.д.), которые необходимо было использовать при изложении материала и которые составили идейный фундамент будущего учебника.

Издание в 1940 г. первого марксистского учебника административного права. Вопрос о таком учебнике ставился уже в 20-е годы прошлого века. Ученый-административист И. К. Сухоплюев писал в 1929 г.: “До настоящего времени ни в иностранной, ни в русской литературе нет еще ни одного учебника административного права, в котором была бы проведена марксистская точка зрения”³⁹. В 1940 г., наконец, был издан первый марксистский учебник административного права, подготовленный И. Н. Анановым, С. М. Берцинским, Д. М. Генкиным, В. Н. Дурденевским, В. К. Дябло, С. Ф. Кечекьяном, Б. А. Ландау, С. П. Певзнером, К. И. Солнцевым, И. С. Топчеевым и А. И. Турубинером. Отметим при этом следующие три детали: учебник вышел под редакцией работника аппарата ЦК ВКП (б) А. И. Денисова; был написан коллективом авторов в составе 11 человек; появился позднее учебника государственного права, изданного в 1938 г. Это говорило о том, что его

изданию предшествовала большая научная, организационная и главное — идеологическая работа. Это свидетельствовало также о том, что никто не решился написать собственный учебник, хорошо понимая суровое время и сознавая одно: в случае политического скандала с книгой легче пережить неприятности в составе авторского коллектива.

С точки зрения научной добросовестности учебник производил двойственное впечатление. Внешне расположению учебного административно-правового материала, содержащемуся как в Общей, так и в Особенной части, были свойственны законченность и некоторая стройность. Можно было констатировать непомерно большую, но вполне пропорциональную Общей части Особенную часть. И это отражало реальности, практику управления: исполнительно-распорядительный аппарат в Советском государстве был приспособлен не только к выполнению “публичного властвования в чистом виде” (Кобалевский), но и для публичного управления всем народным хозяйством. За вычетом первых 150 страниц учебника, которые охватывали Общую часть, следующие 280 были посвящены Особенной части. Содержание Общей части составлял категориальный аппарат, что, несомненно, являлось достоинством учебника. Аппарат включал такие административно-правовые категории, как “предмет и система административного права”, “принципы советского государственного управления”, “партийное руководство”, “кадры аппарата управления” и т.д. Особенная часть выстраивалась в учебнике, складываясь из 27 глав, причем каждая глава была посвящена отраслевому управлению: в области обороны, государственной безопасности и охраны общественного порядка; в области социалистического хозяйства, культуры, науки и образования.

Такому расположению знаний об административном праве, распределенным по двум частям учебника (Общей и Особенной), нельзя было отказать в логичности и даже в эстетике. Перелистывая страницы учебника, можно сказать, что смотрелся он хорошо.

Вместе с тем учебник показывал фасад управления и ничего не говорил о действительных структурах власти, которые воплощались в партийном аппарате. Сказанная вскользь фраза о том, что “партия управляет страной”⁴⁰, была впоследствии осуждена рецензентами как почти крамольная, способная привести читателей

³⁷ См.: там же. С. 40.

³⁸ Там же.

³⁹ Сухоплюев И. Административное право // Энциклопедия государства и права / Под ред. П. Стучки. В 3-х т. Т. 1. Изд. 2-е. М., 1929. С. 50.

⁴⁰ Советское административное право. Учеб. / Под ред. А. И. Денисова. М., 1940. С. 23.

к неправильным выводам⁴¹. Для учебника в целом характерен формально-механический подход к самым важным вопросам государственного управления. Такие понятия, как “власть”, “государственная власть” в учебнике отсутствуют. Поэтому анализ такого органа управления, как Совет Народных Комиссаров СССР оказался формальным. Вообще Совету Народных Комиссаров СССР, совнаркомам союзных и автономных республик, исполкомам и министерствам отводится в учебнике очень мало места. Само понятие “орган управления” оказалось ненаполненным содержанием и напоминало пустой сосуд. К тому же авторы учебника “оказались по рукам и ногам связанными заголовками разделов Конституции” (весьма удачное выражение Г. С. Гурвича⁴²), а это привело к тому, что понятия “государственная власть” и “управление” выступали как отдельные категории. Между тем Конституция СССР 1936 г. по букве закона сближала и даже соединяла в одно целое понятия власти и управления, утверждая: “Ведению Союза Советских Социалистических Республик в лице его высших органов государственной власти и органов государственного управления подлежат...” и т.д. Но как для учебника 1940 г., так и для последующих учебников административного права эти понятия разделила какая-то непроходимая стена. Влияние марксистской идеологии чувствовалось в подходе авторов к отдельным институтам административного права. Например, в учебнике слабо был представлен институт государственной службы, но была глава под названием “Кадры советского государственного аппарата управления”. Авторы обошли вниманием понятие должностного лица. Марксистско-ленинское учение рассматривало государственную службу в социалистическом обществе как временный дощатый забор, который постепенно по мере продвижения к коммунизму будет разбираться и исчезнет. Иными словами, с точки зрения административного права и наполненности основных его категорий учебник 1940 г. производил впечатление не живой книги.

Со стороны литературного изложения учебник был перегружен цитатами из работ Маркса, Ленина и Сталина, занимавшими четвертую часть работы. Подобные и другие идеологические вставки “обводняли” содержание книги, делали изложение материала тяжелым и туманным,

увеличивали объем учебника. Марксистские положения портили содержание учебника, но его авторы это ставили себе в заслугу и прямо декларировали, что партия, разгромив левые и правые уклоны, “обеспечила торжество марксистско-ленинских идей в правовой науке, и в частности в науке социалистического административного права”⁴³. Авторы можно было понять, учитывая время, в какое писался учебник.

Мы так подробно остановились на учебнике 1940 г. потому, что он сыграл роль великой модели, с которой были сняты все последующие советские копии. Все другие советские учебники административного права, учебные пособия, лекционные курсы и программы были с небольшими редакционными изменениями скопированы с него. Если взять и сравнить между собой все 14 советских учебников административного права для гражданских юридических институтов и факультетов, изданных в 40–80-х годах, то мы увидим, что они чрезвычайно похожи друг на друга: по расположению материала, методологии, идеологическим вставкам, коллективному творчеству. Возьмем, например, построение Общей части материала в учебниках. Сначала идет предмет административного права, затем принципы государственного управления, потом органы, акты и методы государственного управления, административное принуждение и, наконец, обеспечение законности в государственном управлении. Это трафаретный ряд тем. Только один учебник под редакцией В. М. Манохина (1977)⁴⁴ несколько отходил от этой заезженной колеи, но и он двигался в том же направлении и с той же амуницией.

Учебник 1940 г. резко сузил информационную базу, на которой можно было развивать науку административного права. В свое время А. И. Елистратов писал: “Наука административного права должна изучать советскую систему управления в ее историческом развитии и в сопоставлении ее с административными системами буржуазных стран”⁴⁵. Учебник 1940 г. взял курс на изоляционизм. Г. И. Петров в своей рецензии упрекнул авторов в пренебрежении к истории административного права⁴⁶. Следует отметить, что этот дефект учебника имел особенно пагубные последствия, ибо способствовал

⁴¹ См.: Петров Г., Студеникин С., Чугунов С. Рец.: “Советское административное право: Учеб. – М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. – 431 с.” // Сов. гос. и право. 1941. № 2. С. 111–129.

⁴² См.: Гурвич Г.С. Некоторые вопросы развития науки государственного права // Там же. 1957. № 12. С. 97, 98.

⁴³ Советское административное право. Учеб. / Под ред. А.И. Денисова. М., 1940. С. 14.

⁴⁴ См.: Советское административное право. Учеб. для вузов / Под ред. В.М. Манохина. М., 1977.

⁴⁵ Елистратов А.И. Административное право. М. – Л., 1929. С. 5.

⁴⁶ См.: Петров Г., Студеникин С., Чугунов С. Указ. соч. С. 111.

воспитанию двух поколений административистов, профессиональные знания которых не имели ни исторических, ни национальных корней.

Учебник 1940 г. был рубежом: вместе с ним начался новый этап в развитии административно-правовой науки в СССР.

Воспитанный в старой России, образованный в культурном отношении в старом стиле Берцинский верой и правдой служил новому режиму, делая научную карьеру и подлаживаясь к новым властям. Имея в виду его научную позицию при Пашуканисе, а затем при Вышинском, можно сказать, что это был в науке представитель воплощенного конформизма. Он умел мыслить, выдвигать идеи, которые устраивали власти. Хотя Советское государство было, по сути, полицейским государством, советское административное право после удаления из него институтов полицейского права и административной юстиции было похоже на тяжелое транспортное средство, из которого вынули двигатели и которое благодаря колесам кое-как медленно двигалось вперед и дотащилось до настоящего времени. Но, осуществив подобную реконструкцию, похожую на хирургическую операцию, Берцинский, быть может, спасал науку административного права. В этом смысле он был подлинным архитектором советского административного права, в трудные 30-е годы фактически заложив его идейный фундамент, впрочем, ложный наполовину. Берцинский был свет, не солнечный, но лунный.

На прошедшей 24 ноября 2016 г. в Университете им. О. Е. Кутафина конференции, посвященной проблемам развития предмета и системы российского административного права, никто не вспомнил доц. С. М. Берцинского, хотя он стоял

у истоков советского административного права и был, пожалуй, первым, кто сформулировал его предмет. Тем более что основной доклад и речи выступавших на конференции показали, что современная российская наука административного права, будучи родом из СССР, не ушла далеко от позиций, на которых стояли ее “отцы-основатели”: С. М. Берцинский, С. С. Студеникин, Г. И. Петров.

И короткий финальный штрих. С. М. Берцинский вышел на пенсию в первой половине 50-х годов и на исходе жизни женился уже после 60 лет в третий раз на женщине намного моложе его, от которой имел дочь и с которой чувствовал себя счастливым. Берцинский не переставал заниматься административным правом до конца своих дней. В 1953 г. он составил рукописно библиографию своих работ, любезно переданную вдовой Семена Моисеевича авторам настоящей статьи. В 1965 г. в журнале “Советское государство и право” была опубликована его последняя статья, которую редактировал проф. Б. М. Лазарев⁴⁷. С. М. Берцинский умер 9 сентября 1979 г.

Когда думаешь о научных работах этого человека и подходишь с меркой к его уму, способности находить в близкой к нему науке выход из безвыходного положения, то невольно приходишь к мысли, что С. М. Берцинский, человек одаренный, унес с собой в могилу какую-то тайну об административном праве.

⁴⁷ См.: *Берцинский С. М.* Советская административно-правовая норма планового организационного руководства // Сов. гос. и право. 1965. № 1.