
ОТЕЧЕСТВЕННЫЕ ЮРИСТЫ –
УЧЕНЫЕ И ПЕДАГОГИ

КРУПНЫЙ УЧЕНЫЙ-АДМИНИСТРАТИВИСТ
ПРОФЕССОР М.Д. ЗАГРЯЦКОВ
(К 140-летию со дня рождения)

© 2013 г. Константин Степанович Бельский¹

Краткая аннотация: в статье освещается жизненный путь видного отечественного ученого-административиста, характеризуются его научные труды, посвященные разработке вопросов административного и финансового права.

Annotation: in the article the way of life of the eminent domestic by scientist-administrativist, characterized by his scientific works, devoted to the development of administrative and financial law.

Ключевые слова: земство; самоуправление; административная жалоба; административная юстиция; финансовая жалоба; административно-финансовая юстиция.

Key words: district Council; self-government; administrative complaint; the administrative justice; financial complaint; the finance and administrative justice.

Биографические данные. Судьба отнеслась немилостиво к крупному ученому-юристу М.Д. Загряцкову, сделавшему большой вклад в отечественную юридическую науку в области административного и финансового права. После смерти в 1957 г. он был забыт и его совсем не цитировали в научной литературе. В 1924 г. М.Д. Загряцков написал блестящую работу “Бюджетные права местных Советов”. На данную тему по этому лекалу в СССР в 50–70-е годы был написан ряд книжных работ и немало статей известных авторов, но ни один из них не сделал сноски на работу М.Д. Загряцкова². Справедливость обязывает в юбилейный год вспомнить известного ученого и дать краткий очерк его деятельности.

Матвей Дмитриевич Загряцков родился 25 июня 1873 г. в Симбирске в зажиточной еврейской семье. Отец его был торговым служащим, мать – домохозяйкой. Родители постарались дать сыну прекрасное по тому времени образование. Загряцков свободно владел основными европейскими языками – немецким, французским, англ-

ийским. В симбирской гимназии шел в числе первых учеников. Много читал, особенно работы писателей демократического и социалистического направлений: Чернышевского, Добролюбова, Герцена. Разговоры в семье о недостатках в общественном строе императорской России воспитывали в любознательном мальчике нигилистическое отношение к самодержавию и существующим формам правления. После окончания курса в гимназии Загряцков поступил в 1892 г. в Харьковский университет на медицинский факультет, но в следующем году перевелся в Московский университет на юридический факультет, где в кружках профессоров Чупрова и Янжула обнаружил замечательные способности к научной работе. Однако была еще другая сфера, которая магнитом притягивала молодого Загряцкова – борьба против, как ему казалось, деспотической царской власти. Загряцков принял активное участие в революционном студенческом движении, был близок с И.И. Скворцовым-Степановым, большевиком и будущим редактором “Известий”. В 1895 г. он был вынужден покинуть университет, так как за участие в студенческих волнениях был приговорен к кратковременному заключению в тюрьме, а затем отдан под надзор полиции.

В 1901 г. Загряцков уехал за границу для продолжения учебы и поступил учиться в Брюссельский университет на юридический факультет. В течение четырех лет пребывания в Западной Европе он интеллектуально много работал: слушал лекции знаменитого государствоведа Эсмена

¹ Профессор Российской академии правосудия, доктор юридических наук (Тел.: 8 (499) 461-99-72).

² См.: Коган М.Л. Бюджетные права союзных республик. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1952; Матвеев В.И. Бюджетные права районных Советов депутатов трудящихся. М., 1956; Пискотин М.И. Бюджетные права местных Советов депутатов трудящихся. М., 1961; Химичева Н.И. Бюджетные права сельского поселкового Совета. М., 1969; Ровинский Е.А., Горбунова О.Н. Бюджетные права местных Советов депутатов трудящихся. М., 1972 и др.

в Париже, консультировался с видным реформатором административного права О. Майером в Дрездене, совершил паломничество в Тулузский университет к одному из самых крупных и глубоких ученых-административистов начала XX в. М. Ориу.

Слушая лекции известных профессоров и принимая участие в различных семинарах, Загряцков много внимания уделял правовым аспектам жилищного строительства, городского самоуправления, муниципальной собственности. Учеба в Западной Европе, поездки по Франции, Бельгии и Германии, сравнение бытовых и социальных порядков в западноевропейских государствах помогли более трезво и здраво взглянуть на жизнь, излечить молодого Загряцкова от революционной болезни “левизны” и примкнуть к направлению, которое во второй половине XIX в. получило название “муниципальный социализм”. Можно думать, что демократом, либералом и сторонником муниципального социализма Загряцков оставался до последних дней жизни.

В 1905 г. Загряцков возвратился в Россию, сдал государственные экзамены в Казанском университете, а в 1907 г. был зачислен приват-доцентом юридического факультета Московского университета, где читал административное право, а также факультативный спецкурс по городскому хозяйству и самоуправлению на Западе. С 1908 г. Загряцков – преподаватель Московского коммерческого института. Здесь он читал курс “Политика местного самоуправления” и проработал фактически до конца 20-х годов, т.е. до упразднения административного права.

Впервые Загряцков выступил в науке в 1906 г. с брошюрой “Социальная деятельность городского самоуправления на Западе”, в которой исследовал вопросы городского самоуправления и контроля городских властей за частной хозяйственной деятельностью. В первые два десятилетия тема местного самоуправления является доминирующей в сочинениях ученого. Результатом научных исследований в этой области стала защита в 1913 г. в Казанском университете диссертации на тему “Земельная политика городского самоуправления в Германии”, за которую он был удостоен юридическим факультетом университета ученой степени магистра полицейского права.

В атмосфере эйфории, охватившей либеральную часть русской интеллигенции, Загряцков встретил отречение от престола царя Николая II и Февральскую революцию 1917 г. В этот период он издает ряд работ, в которых, предлагая меры по совершенствованию земских органов управ-

ления, полагает, что Россию может спасти муниципальный социализм. К наиболее значительным из таких работ следует отнести сочинения: “Земская служба и третий элемент” (Пг., 1914), “Зачем земство нужно народу” (М., 1917), “Что такое муниципальный социализм?” (М., 1917).

К сожалению, лазурно-небесным надеждам теоретика муниципального социализма не суждено было сбыться. Пришел трагический октябрь 1917 г., началось “триумфальное шествие Советской власти”, которое сопровождалось сломом старого аппарата управления и роспуском земских учреждений. Загряцков замолчал, возвратившись к активной научной работе только в середине 20-х годов, т.е. в период новой экономической политики. Между тем преподавательская и служебная деятельность Загряцкова в послеоктябрьское время в смысле места работы крайне калейдоскопична. С 1919 г. он – преподаватель политико-правового отделения Московского университета. Одновременно работает в Румянцевском музее заведующим научным отделом библиотеки. С 1921 по 1923 г. Загряцков – преподаватель кафедры публичного права факультета общественных наук Московского университета, а также сотрудник библиотеки НКВД. С 1926 и значительную часть 30-х годов работает в качестве штатного преподавателя в Коммерческом институте. С скромный (точнее – нищенский) заработок вузовского преподавателя того времени заставляет крупных ученых подрабатывать в разных учебных заведениях и часто менять место работы.

Первая половина 20-х годов в советской России – время новой экономической политики, когда для предпринимательской, научной и художественной деятельности наступила своеобразная “оттепель”. Появляются интересные и весьма свободно написанные работы ученых – административистов и финансистов. В эти годы Загряцков после семилетнего молчания издает ряд монографических работ по административному и финансовому праву: “Бюджетные права местных Советов” (М., 1924), “Административная юстиция и институт жалобы в теории и законодательстве” (М., 1925), “Административно-финансовое право” (М., 1928). В последней опубликованной работе он поставил задачу показать обе отрасли права, как родственные и взаимосвязанные, подчинившие своему воздействию в СССР всю общественную жизнь согласно положению, высказанному П.Н. Карадже-Искровым: “В СССР административное право является синонимом права вообще”. После издания “Административно-финансового права” Загряцков проживет еще

30 лет, но, к сожалению, правоведы не увидят ни одной опубликованной монографии этого ученого.

Идея муниципального социализма в работах Загряцкова. Как ученый-правовед, Загряцков в первый период научной деятельности занимается муниципальным правом, нормы которого регулировали отношения в области местного самоуправления. В своей автобиографии он напишет: “Мои научные интересы в это время сосредоточились около вопросов местного самоуправления”³. Это область права, в которой определенное влияние на него оказал немецкий государствовед и специалист по государственному управлению Л. Штейн. У Штейна, которого Загряцков много читал, и была заимствована идея муниципального социализма. Сторонники муниципального социализма рассматривали местное самоуправление, муниципалитет как ячейку будущего социалистического общества. В росте собственности муниципалитетов, в строительстве дешевых и удобных для жителей домов, принадлежащих муниципалитетам, улиц, детских площадок во дворах они усматривали тенденцию мирного развития капитализма в сторону социализма. Во второй половине XIX – начале XX в. Австрия, Германия, Бельгия, где учился и стажировался Загряцков, представляли пример относительно образцового муниципального управления.

Чтение работ Загряцкова по муниципальному праву свидетельствует о том, что это право он рассматривает как часть административного права, точнее – как его нижний этаж, как фундамент. Причем муниципальное право он относит к основной части, так как оно регулирует общественные отношения, связанные непосредственно с местами проживания людей, их собственностью, отдыхом, бытом и т.д. Отсюда интерес Загряцкова к городу как к понятию и социальному организму, но прежде всего интерес к городскому самоуправлению с его обширным городским хозяйством.

В 1906 г. выходит работа Загряцкова “Социальная деятельность городского самоуправления на Западе”, в которой молодой ученый объемно и очень живо показывает деятельность городского самоуправления в Германии, во Франции, в Англии, США и России, мастерски используя метод сравнительного анализа. Город как факт значительного или даже громадного скопления масс населения должен был вызвать новые обще-

ственные потребности, выработать новые формы жизни, новое право – административное право и муниципальное право как его разновидность. Муниципальное право, по Загряцкову, – это публичное право, регулирующее самые разнообразные общественные отношения, характерные для города: земельные, жилищные, строительные, санитарные, экологические, транспортные, медицинские и т.п.⁴

Загряцков – сторонник муниципальной собственности. Ей могут принадлежать жилые дома для рабочих с низкой и средней заработной платой, котельные, земельные участки, медицинские и образовательные учреждения, водопроводные станции, общественный транспорт. Наличие муниципальной собственности позволяет муниципалитету заниматься созидательной деятельностью: строить театры, проводить трамвайные линии, устраивать канализацию, вести борьбу с жилищной нуждой путем строительства муниципальных жилых домов. Жилищная проблема особенно волнует Загряцкова. В системе муниципального права он выделяет два правовых института: квартирное право и строительное право⁵. Строительному праву он посвящает магистерскую диссертацию “Земельная политика городского самоуправления в Германии. Строительное право как фактор городского землеустройства”, которая была опубликована в виде монографии в 1913 г.

Загряцков – не противник частной собственности, но он сторонник ее ограничения муниципальными законами, а поэтому обосновывает административное вмешательство в дела строительных компаний. Он одобряет английский Закон 1890 г., дающий городскому самоуправлению право принудительной экспроприации частных городских участков для строительства муниципальных объектов, в то время как в России это возможно только с Высочайшего разрешения⁶. Загряцков отмечает: “Самоуправление только в том случае действительно будет самоуправлением, если его ведению предоставлен широкий круг дел, и если оно наделено при осуществлении своих полномочий значительной степенью власти”⁷. Такие полномочия дают возможность муниципальным органам не только обеспечивать надзор за строительным развитием городов, но и муниципализировать городское землеустройство

⁴ См.: Загряцков М. Социальная деятельность городского самоуправления на Западе. Вып. 1. Проблемы муниципализации. Киев, 1906. С. 15–18.

⁵ См.: там же.

⁶ См.: там же. С. 23, 24.

⁷ Загряцков М.Д. Закон о волостном земстве. М., 1917. С. 19.

³ Архив Института государства и права РАН. Личное дело М.Д. Загряцкова. С. 3.

путем административного вмешательства. Загряцков указывает на следующие виды административного вмешательства: принудительное отчуждение земли; ограничение свободы стройки; сосредоточение в собственности муниципального управления значительных земельных участков.

Строительное право анализируется Загряцковым как с теоретической, так и с эмпирической стороны. Теоретически анализируются элементы строительного права: правовые нормы, источники строительного права, строительные правоотношения. Он полагает, что нормы строительного права должны обеспечивать жителям городов комфортабельные условия жизни и работы внутри жилых домов и общественных зданий и, что не менее важно, комфорт на улицах и площадях, внешнюю эстетику домов и зданий. Отсюда многие нормы строительного права характеризуются подробной регламентацией строительного дела. Они должны регламентировать строительство любого здания, независимо от того, какое назначение оно будет иметь, и кто будет строить: государство, муниципалитет, частник. «Постройка каждого отдельного дома, — писал Загряцков, — должна соответствовать требованиям общественной безопасности. Поэтому строительные правила содержат предписания о расположении строений, определяют характер материалов, указывают допустимое число этажей, устанавливают определенное отношение высоты зданий к ширине улиц и общей площади участка к застроенной поверхности»⁸.

Загряцков уверен, что будущее — за муниципальным социализмом. Он говорит о неизбежности обобществления (муниципализации) городских специфических видов промышленных предприятий, которые снабжают город водой, электричеством, газом, так как частные предприятия, объединяясь, устанавливают монопольно высокие цены на эти продукты потребления⁹ и не склонны их понижать. Между тем муниципальные предприятия того же профиля устанавливают более дешевые и стабильные цены на названные продукты потребления, как показывает опыт некоторых стран. Такая продукция, как, например, электричество, если она имеет дешевую цену и может тратиться менее экономно, позволяет муниципалитету освещать подъезды домов, улицы и площади в течение всего вечернего и ночного времени, что способствует понижению уровня преступности в городах.

Загряцков метко замечает: «Хорошее освещение лучше всякого полицейского гарантирует жизнь обывателя от преступлений в ночное время»¹⁰.

Теоретически и практически отлично изученный опыт муниципального управления в западноевропейских странах помог Загряцкову дать правильную оценку земскому самоуправлению в России. Он высокого мнения о земстве в России, созданном Положением о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. В работе «Земская служба и третий элемент», изданной в 1914 г., он отмечает: «Оглядываясь на пятидесятилетний путь, пройденный земством, мы можем сказать, что юридические идеи, положенные в основу земской организации, развиваясь вглубь и вширь, привили нашей старой политической действительности ростки новых учреждений, отражающих идеалы правового государства»¹¹. Загряцков отмечает «плюсы» и «минусы» земского самоуправления.

Он говорит о грандиозном развитии земской деятельности в России. В земстве получили развитие земская медицина, т.е. врачебно-санитарная деятельность, заботящаяся преимущественно о здоровье сельского населения; народное образование; распространение среди крестьянства грамоты и агрономических знаний. В то же время, указывает Загряцков, земство как нижний этаж Российского государства, на котором держится пирамида государственного управления, непрочное. Первый недостаток земства — его оторванность от земли. «Общественное земство, более или менее независимое, кончается у порога деревни». Дальше начинается сословное крестьянское самоуправление. Второй недостаток — земский строй не представлял собой законченного строения, и его учреждения не объединялись в одно национальное целое. Загряцков справедливо замечает, констатируя эти недостатки, что в таких условиях современное земство до некоторой степени представляет собой здание «без фундамента и без крыши», а потому оно шатко. Только в 1914 г., когда началась Первая мировая война, был организован Всероссийский земский союз помощи больным и раненым. Третий недостаток — органы земского самоуправления не имели, по существу, административной власти и были «учреждениями с компетенцией, но без власти»¹².

Называл Загряцков и другой недостаток в деятельности земских органов — бедность деятельных

⁸ Загряцков М.Д. Социальная деятельность городского самоуправления на Западе. Вып. 1. Проблемы муниципализации. С. 22.

⁹ См.: там же. С. 34, 35.

¹⁰ Там же. С. 34.

¹¹ Загряцков М.Д. Земская служба и третий элемент. Пг., 1914. С. 1, 2.

¹² Там же. С. 8.

и добросовестных служащих. При этом, говоря о корпусе земских служащих, особые надежды возлагал на специалистов из интеллигенции. Интеллигенция с ее общей культурой и специальными знаниями способна приблизить власть к народу, внести гармонию в отношения между социальными группами и классами. Более того, по мнению автора, там, где интеллигенция входит в органы самоуправления, “самоуправляющийся город является школой социализма”¹³.

Анализируя земское самоуправление, Загряцков исследует новый вопрос о публично-правовом договоре, отмечая, что “русское административное право совершенно умалчивает о договорах публично-правового характера”¹⁴. Он называет использование договора в земских управленческих отношениях “методом юридического творчества”¹⁵. По мнению Загряцкова, нигде публично-правовой договор не призван играть такую большую роль, как в области урегулирования взаимоотношений между отдельными самоуправляющимися единицами. Особенно в тех случаях, когда земские заботы о местных нуждах требуют совместной деятельности земства одной губернии с земством другой.

Исследование института административной юстиции. Новая экономическая политика вызвала оживление интеллигенции, оставшейся и продолжавшей трудиться в России после октябрьского переворота 1917 г., террора и Гражданской войны. Многие ее представители полагали, что коммунистическая партия постепенно откажется от утопических планов и, считаясь с жизненными реальностями, будет строить нормальное общество, перестраивая свое государство-монстр, делая его гуманнее и либеральнее. На страницах журналов, в отдельных работах видных правоведов стали обсуждаться вопросы, связанные с государственным устройством страны, национальными отношениями, защитой прав и интересов личности. Ученые-административисты А.И. Елистратов, Н.П. Карадже-Искров, В.Л. Кобалевский¹⁶, а также М.Д. Загряцков признавали, что в системе властных структур, созданных большевиками,

отсутствуют механизмы, способные сдерживать диктаторство власти и защищать права и интересы рядового гражданина, в том числе нэпмана. В своих работах они давали понять, что существует не диктатура пролетариата для подавления классовых врагов, а диктатура над гражданами “вообще”, что диктатура пролетариата – это, по сути, тотальный произвол администрации сверху донизу. Понятие диктатуры пролетариата исключало, по их мнению, категорию субъективных прав и свобод в советском административном праве. К механизмам, которые могли бы обуздывать административный произвол “красной бюрократии”, они относили право жалобы и логически вытекающий из нее институт административной юстиции, т.е. систему административных судов.

По данному вопросу Загряцков занимал своеобразную позицию. Конечно, путь обжалования незаконных решений “по начальству” недостаточен. Он, кроме того, опасен для обиженного гражданина мстостью обидчика. Но этот путь, полагает Загряцков, необходим в качестве первого шага на пути к созданию административных судов, так как право жалобы эволюционно может трансформироваться в право административного иска в новых экономических условиях. Он отмечает: “Эволюция советского административного права указывает, что нормальное приношение жалобы на неправильные действия органов управления предполагает создание в законодательном порядке административного процесса и развитие органов административной юстиции”¹⁷. Загряцков посвящает анализу института административной юстиции две монографические работы, которые вправе считаться классическими и актуальными для настоящего времени: “Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве” (М., 1925) и “Административно-финансовое право” (М., 1928).

Загряцков обладает даром ясного изложения своей концепции. Его анализы и рассуждения прямо мастерские – так у него все ясно, логично и точно сказано. Это тот прозрачный, литературно безупречный научный язык, который был постепенно утрачен в советские десятилетия. Он умеет концентрировать внимание читателя на двух-трех основных вопросах. В первой книге автор высказал свой взгляд на административную юстицию и дал следующее определение данному институту: “Административной юстицией мы называем особый порядок рассмотрения жалоб на незаконные административные акты,

¹³ Загряцков М.Д. Что такое муниципальный социализм? М., 1917. С. 6.

¹⁴ Загряцков М.Д. Всероссийский земский союз. Пг., 1915. С. 25.

¹⁵ Загряцков М.Д. К вопросу о юридической природе Всероссийского земского союза. М., 1916. С. 13.

¹⁶ См.: Елистратов А.И. Административное право. М.; Л., 1929. С. 24; Карадже-Искров Н.П. Новейшая эволюция административного права. Иркутск, 1927. С. 29; Кобалевский В.Л. Административное право. Харьков, 1929. С. 126.

¹⁷ Загряцков М.Д. Право жалобы // Право и жизнь. 1924. № 3-4. С. 78.

осуществляемые с участием жалобщика, как стороны, и имеющие своим последствием отмену или исправление этих актов”¹⁸. Особый порядок рассмотрения судебно-административных споров обусловлен спецификой правонарушений, совершенных должностными лицами. Эти действия, нарушающие права и интересы граждан, содержат в себе своеобразные элементы, которых не имеют ни уголовное преступление, ни гражданское правонарушение. Эти специфические правонарушения объединяются понятием административной неправды. Характерной особенностью последней является ее формальный характер. Такое правонарушение представляет собой по форме правомерное, но по существу ошибочное применение права должностным лицом¹⁹.

Подобное ошибочное применение права, связанное с нарушением прав отдельного гражданина, визуально часто почти незаметно, и государственная власть, осуществляющая контроль, не всегда может уловить и зафиксировать его. “Органы надзора, – писал Загряцков, – бессильны пронизать снизу доверху все этажи административной организации, и потому является неизбежным обращение к частной инициативе”²⁰. Эта частная инициатива находит свое воплощение, свой пафос в праве жалобы. Автор подчеркивает положение свободной личности, гражданина, субъективным правом которого является право на устранение незаконных действий должностного лица или органа управления посредством подачи жалобы в компетентный орган. Это право обжалования незаконных действий администрации входит как составной элемент в конституционную правоспособность гражданина.

Необходимость в функционировании административного суда определяется природой действий административных органов или должностных лиц, дающих основание для подачи жалобы или административного иска. Отсюда задача института административной юстиции – обеспечить защиту субъективных прав граждан, “вооружив” их административной жалобой или административным иском. Эта возможность привести гражданином в своих интересах в движение судебную власть, по мнению Загряцкова, есть существеннейший признак правового государства²¹.

Необходимо отметить, что на русском языке это была вторая работа после сочинения А.А. Плавильщикова по вопросам жалобы в государственном управлении²², но первая, где теоретически обосновывалась проблема права жалобы. Институт жалобы, по Загряцкову, – технически самая элементарная форма борьбы за субъективное право²³. В целом он различает два вида жалоб: административную жалобу и административный иск. Административная жалоба – открытое обращение заинтересованного лица к иерархически высшим органам управления относительно неправильного административного распоряжения или упущения “по мотивам его недостаточной фактической или юридической обоснованности”²⁴. Административная жалоба приводит в действие государственную машину в интересах жалобщика. Но это – жалоба по начальству. Начальство разбирает ее в отсутствие жалобщика и в известной степени выступает заинтересованной стороной, так как речь идет о жалобе на “своего” работника.

Другое дело представляет собой жалоба иного рода – административный иск. Лицо, возбудившее административный иск, выступает как самостоятельный субъект права, имеющий определенное правоохранное влияние на все движение дела по иску, выступает как сторона, противостоящая другой стороне – должностному лицу, совершившему противоправные действия. Суд рассматривает административный спор между сторонами и выносит решение, подтверждающее юридическую силу обжалуемого решения или отменяющее его. “Всюду, где жалобщик является стороной, – подчеркивает Загряцков, – мы констатируем наличность административной юстиции”²⁵.

Последствия административной жалобы слабее: жалобщик после подачи жалобы и приведения в движение административного аппарата исчезает для государства. «Жалобщик, как общее правило, не вырастает до положения стороны, разделяющей с властью влияние на движение процесса, а употребляя русское бытовое выражение, остается “просителем”»²⁶. Отношения между государством и гражданином остаются при подаче жалобы в административный орган с процессуальной стороны не вполне раскрытыми. Напротив, последствия административного иска более

¹⁸ Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. М., 1925. С. 19.

¹⁹ См.: там же. С. 12.

²⁰ Там же. С. 15.

²¹ См.: там же.

²² См.: Плавильщиков А.А. Рассуждение о прошениях и жалобах. СПб., 1811.

²³ См.: Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. С. 80.

²⁴ Там же. С. 82.

²⁵ Там же. С. 19.

²⁶ Там же. С. 84.

значительные: отношения между государством и гражданином, возникающие на почве возбуждения последним иска, являются в процессуальном плане “развернутыми правоотношениями”²⁷. Таким образом, Загряцков набрасывает схему двух административных процедур, возникающих на основе административно-правового спора: производства по административной жалобе и административного судопроизводства.

Автор отмечает, что в советском законодательстве имеется попытка построить жалобу как самостоятельный юридический институт и создать для ее обслуживания специальный административный аппарат. Однако функции Центрального бюро жалоб неопределенны, и этот орган, по существу, не может отменять неправомерные акты должностных лиц. Поэтому в действующих в СССР юрисдикционных структурах отсутствуют элементы “административной юстиции”. “Наше право жалобы, – делает заключение Загряцков, – носит довольно резко выраженный ведомственный характер”²⁸. В советской действительности наибольшее значение имеет жалоба, направляемая по административной иерархической лестнице.

Показывая органы административной юстиции в различных европейских странах, в дореволюционной России и в СССР, автор приходил к выводу, что вопрос о том, нужно ли рассмотрение судебно-административных споров оставить в ведении общих судов или передать их “специальным трибуналам”, имеет второстепенное значение, так как это “вопрос не принципа, а техники”²⁹. Вместе с тем он соглашался с учеными, полагавшими, что административный суд, в состав которого входят работники, имеющие большой стаж работы в аппарате государственного управления, более компетентен при разборе административно-правовых споров.

Загряцков одним из первых в отечественной науке административного права поставил вопрос об административном процессе. Вопрос этот логически вытекал из процедур по разрешению административно-правовых споров. Процессуальные формы административного суда таковы, что делают жалобщика стороной в процессе. “Административный процесс, – писал автор, – также чрезвычайно сложен, гораздо сложнее и уголовного, и гражданского. Очень показательно в этом отношении, что юридическая природа админис-

тративного процесса до сих пор не выяснена”³⁰. Теоретически обосновывая понятие административного процесса, указывая на его сходство с гражданским процессом, Загряцков считал, что в новых правовых условиях, возникших в России, изучение данной проблемы выдвигается на первый план. Но он рассматривал административный процесс исключительно как способ разрешения административно-правовых споров.

Через два десятилетия И.И. Евтихийев и С.С. Студеникин в докторских диссертациях скажут об административном процессе как о более широкой категории, отражающей и правоохранные, и регулятивные аспекты деятельности органов государственного управления³¹. Оба этих подхода в 60-х годах определяют два направления в изучении административного процесса, одно из которых будет связано с именем Н.Г. Салищевой, другое – с именем В.Д. Сорокина. Преобладающим станет второе направление, к которому присоединятся затем многие ученые-административисты, исследующие вопросы административного процесса: Д.Н. Бахрах, Ю.Н. Старилов, М.Я. Масленников и др.

Работа “Административная юстиция и право жалобы” относится к числу лучших работ Загряцкова. Она соответствовала духу времени и была продуктом европейски просвещенного ума, озабоченного полным отсутствием в государственной системе механизмов защиты субъективных прав гражданина. Но она не соответствовала господствующей идеологии и тоталитарному мышлению руководителей государства. На монографию Загряцкова неодобрительно прореагировал тогдашний “шеф” советской юриспруденции Е.Б. Пашуканис³². Однако данная работа, несмотря на давность издания, актуальна и для нашего времени, когда в государстве начинает складываться институт административной юстиции. В работе и сейчас читатель-специалист найдет много плодотворных положений и интересных замечаний.

Вклад в науку финансового права. Весьма существенным являлся вклад Загряцкова в науку финансового права, где им были теоретически проанализированы такие понятия, как “финансовое управление”, “финансовое право”, “бюджетное право” и “бюджетные права”, “налоговое

²⁷ Там же. С. 85.

²⁸ Там же. С. 108.

²⁹ Там же. С. 19.

³⁰ Там же. С. 74.

³¹ См.: *Евтихийев И.И.* Виды и формы административной деятельности. Дисс. ... доктора юрид. наук. М., 1948; *Студеникин С.С.* Нормы административного права и их применение. Дисс. ... доктора юрид. наук. М., 1949.

³² См.: *Е.П.* Обзор литературы по административному праву // *Революция права.* 1927. № 3.

правоотношение” и “налоговый процесс”, “финансовая жалоба” и “административно-финансовый иск”.

Загряцков не знает современного, весьма устойчивого понятия “финансовая деятельность государства”, а оперирует его аналогом – понятием “финансовое управление”, которое рассматривается как разновидность государственного управления. К понятию “финансовое управление” он относится, выражаясь языком философов, как к онтологическому, сущностно необходимому для нормально функционирующего денежного хозяйства страны. При этом напоминает слова известного правоведа Еллинека о том, что государство можно представить без законодательства и суда, но нельзя представить без управления³³.

Заметим, что понятие “финансовое управление”, бывшее ходовым в императорской России, а также в СССР в 20-е годы, фактически исчезло из советского финансово-правового словаря в 30–50-е годы. Изгнанная в ходе реакции на рубеже 20–30-х годов из учебных программ как буржуазная, наука финансового права была реабилитирована в конце 30-х годов, но авторы новых учебников и монографий, чтобы избежать обвинений в “буржуазности”, отказались от некоторых старых понятий, в том числе от понятия “финансовое управление”. М.А. Гурвич, автор и редактор учебников финансового права в 40–50-е годы, заменил понятие “финансовое управление” понятием “финансовая деятельность государства”, наполнив его тем же управленческим содержанием³⁴. Представляется, однако, что эти понятия в настоящее время могут вполне сосуществовать, не мешая друг другу.

Загряцков понимает финансовое управление в широком и собственном (узком) смысле. В широком – это “есть деятельность государственной власти, направленная на распоряжение государственными средствами”³⁵. В этом смысле любая отрасль государственного управления осуществляет финансовое управление денежными средствами, отпущенными ей из бюджета. Но в собственном смысле слова финансовое управление есть деятельность особого ведомства – Министерства финансов, которое имеет своей задачей: а) собирание, хранение и расходование финансовых средств; б) рациональное их распределение

между всеми отраслями государственного управления; в) контроль за их законным и целесообразным управлением финансами страны³⁶. Загряцков справедливо признает основой финансового управления бюджетное право. Бюджет есть экономическая основа административно-финансового управления как для всей территории страны, называемой СССР, “так и всякой территориально самостоятельной единицы, входящей в его состав”. Отсюда выводилось теоретическое положение, чрезвычайно важное для бюджетного права и гласившее: “Юридический и политический вес этих территориальных единиц может быть различен. Могут быть различны и предоставленные им Конституцией права, но все же каждая самостоятельная единица должна иметь свой особый бюджет, на котором должна основываться ее хозяйственная и культурная деятельность”³⁷. Данное положение постулировало и формулировало самое фундаментальное субъективное бюджетное право, которое включало в себя все другие бюджетные правомочия и выступало в советском законодательстве в качестве аксиомы. Его суть: “каждая административно-территориальная единица имеет право на свой собственный бюджет”. Позже, в 60-е годы, видный ученый юрист-финансист М.И. Пискотин уточнит положение Загряцкова, предложив следующее определение: “Право каждой административно-территориальной единицы иметь местный бюджет, утверждаемый ее Советом депутатов трудящихся, является общим правом, охватывающим целый ряд конкретных правомочий, которые в сумме своей и образуют то, что в законодательстве и литературе именуется бюджетными правами местных Советов”³⁸.

Как специалиста по органам местного самоуправления, Загряцкова интересует вопрос о бюджетных правах на местном уровне. Поэтому не случайно в 1924 г. он издает работу “Бюджетные права местных Советов”. Для ее написания был готов соответствующий нормативный материал.

Декретом ЦИК Союза ССР от 12 ноября 1923 г. утверждается Временное положение о местных финансах, вторая часть которого посвящена бюджетному праву³⁹. Теоретически обосновывая бюджетные права местных Советов, Загряцков утверждает: “Бюджетное право является основой всего общественного хозяйства и при правильном

³³ См.: Загряцков М.Д. Административно-финансовое право. М., 1928. С. 5.

³⁴ См.: Гурвич М.А. Советское финансовое право. М., 1952. С. 17.

³⁵ Загряцков М.Д. Государственное управление // В кн.: Финансовая энциклопедия. М.; Л., 1927. С. 1094.

³⁶ См.: Загряцков М.Д. Административно-финансовое право. С. 27.

³⁷ Там же. С. 27, 28.

³⁸ Пискотин М.И. Бюджетные права местных Советов депутатов трудящихся. М., 1961. С. 42.

³⁹ См.: Собрание законов и распоряжений СССР. 1924. № 22. Ст. 199.

построении может дать устойчивое основание для каждой единицы местного управления”⁴⁰. Обеспечивая для каждой территории собственный бюджет и наделяя местные Советы как органы власти бюджетными правами, индивидуализируя их, бюджетное право на местах “создает необходимые условия правильного построения местного бюджета”⁴¹.

Загряцков открывает новую страницу в отечественной науке финансового права, исследуя теорию налогового права. Он прежде всего выделяет и анализирует налоговое правоотношение. По его мнению, “в советском налоговом праве понятие налогового правоотношения не развито”⁴². Анализируя налоговое правоотношение, Загряцков определяет его как правовую связь между двумя субъектами: лицом, которое производит национальный доход, и государством, которое в целях своего функционирования получает необходимую по закону часть этого дохода. Подробно характеризуются элементы налогового правоотношения: субъекты, его объекты, моменты возникновения и прекращения. Значительное внимание Загряцков уделяет налоговому процессу, который дифференцируется на другие, специальные процессы, называемые производствами по обложению налогами, по их взиманию⁴³.

Важное значение имеет концепция прав налогоплательщика, вопрос о которых в отечественном правоведении также впервые поднял Загряцков, указывая на их непреходящую ценность. Эта концепция обосновывается в двух сочинениях: в третьей части “Административной юстиции” и в книге “Административно-финансовое право”. Так же как и в других областях государственного управления, в сфере финансового управления основным механизмом пресечения нарушения прав граждан-плательщиков является право финансовой жалобы, которая, по Загряцкову, может трансформироваться в право административно-финансового иска⁴⁴, а таковой предполагает работу в стране института административно-финансовой юстиции. Институт административно-финансовой юстиции как механизм защиты прав налогоплательщика идеально отвечал требованиям времени, когда Советское правительство проводило новую экономическую политику и злоупотребле-

ния налоговых органов были особенно велики. По мнению Загряцкого, почвой для такого рода злоупотреблений часто служат издаваемые Советским государством налоговые законы. Если в большинстве европейских стран такие законы содержат не только нормы-принципы, но и детальные меры по их применению, то советские налоговые законы устанавливают в основном общие положения, предоставляя их толкование и применение органам административной власти. Для советских финансовых законов 20-х годов типично в его завершающей части дополнение: “дальнейшее его развитие последует в особой инструкции, издаваемой в такой-то срок”⁴⁵. Иными словами, в СССР в период нэпа финансовые законы устанавливались ВЦИК СССР, но их развитие и конкретизация предоставлялись Наркомату финансов СССР. Желая показать, насколько велика была в этом отношении роль исполнительных органов, Загряцков приводит пример: Положение о государственном подоходно-имущественном налоге, утвержденное Декретом ВЦИК и Совнаркомом СССР от 16 ноября 1922 г., содержало 24 статьи, а инструкция Наркомфина СССР – 293 статьи⁴⁶. Отсюда – значительное количество нарушений прав налогоплательщиков налоговыми органами, применяющими нормы этой инструкции.

Надежды свои Загряцков возлагает на институт административно-финансовой юстиции. Его прообраз он видит в налоговых комиссиях, которые были созданы на основе Положения, утвержденного Совнаркомом СССР от 8 января 1926 г.⁴⁷ Ряд признаков характеризовали налоговую комиссию как форму зарождающегося административно-налогового суда: 1) деятельность налоговой комиссии регламентировалась административно-процессуальными нормами; 2) налоговая комиссия в известной степени была обособлена и отделена от органов государственного управления, т.е. от органов “активной администрации”⁴⁸. Председателем налоговой комиссии являлось лицо, назначенное администрацией. Большое значение имели материалы, представленные жалобщиком. Загряцков с сожалением констатирует, что само участие жалобщика в процессе ограничено. Финансовая жалоба поступала не прямо в налоговую комиссию, но проходила проверку в администра-

⁴⁰ Загряцков М.Д. Бюджетные права местных Советов. М., 1924. С. 42.

⁴¹ Там же.

⁴² Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. С. 141.

⁴³ См.: там же. С. 170, 171.

⁴⁴ См.: Загряцков М.Д. Административно-финансовое право. С. 121–123.

⁴⁵ Загряцков М.Д. Финансовое управление // В кн.: Финансовая энциклопедия. С. 1094.

⁴⁶ См.: Собрание узаконений и распоряжений Правительства СССР. 1922. № 76. Ст. 940.

⁴⁷ См.: Собрание законов и распоряжений СССР. 1926. № 2. Ст. 10–11.

⁴⁸ Загряцков М.Д. Административно-финансовое право. С. 124.

тивном органе и могла быть отклонена. Комизм заключался в том, что жалоба подавалась через финансовый орган, действиями которого она была вызвана⁴⁹. Пессимизм Загряцкова был оправдан. После того, как в конце 20-х годов новая экономическая политика была руководством страны свернута, налоговые комиссии прекратили свою работу, а у обиженного властью налогоплательщика осталось исключительное право на “жалобу по начальству”.

Идеи Загряцкова о построении в Советском государстве института административной юстиции практически потерпели провал, так как в корне противоречили его диктаторской сущности. К тому же после нэпа в стране наступила реакция, заставившая Загряцкова фактически замолчать на 30 лет.

Научная деятельность в 30–50-е годы XX в. В конце 20 – начале 30-х годов закончился переходный период в истории научной жизни СССР. Процесс советизации науки пошел быстро и определенно, в первую очередь в науках государственного, административного и отчасти финансового права, которые имели политизированный характер. Эти науки были исключены из учебных программ юридических факультетов (до 1937 г.) и совокупно заменены одной дисциплиной – теорией Советского государства.

С “уничтожением административного права”⁵⁰ в 1928 г. служебное положение Загряцкова пошатнулось.

Он был вынужден покинуть Московский коммерческий институт, где преподавал административное и финансовое право, и Московский университет, в котором работал по совместительству. Снова начались мытарства и довольно частые переходы с одного места работы на другое. Наконец, учреждением, где Загряцков как ученый нашел последнее прибежище, был Институт права АН СССР: здесь он проработал старшим научным сотрудником сектора государственного и административного права с 1939 г. до выхода на пенсию в 1951 г.

В мрачные 30–40-е годы мы не видим Загряцкова, как и многих видных ученых-юристов, на научной арене, издающим одну работу за другой. Удавалось издавать только мелкие вещи: методические указания по вопросам благоустройства и планировки населенных мест, заметку об английском Законе 1935 г. о новых принципах жилищного законодательства и борьбе с трущобами,

рецензию на книгу “К муниципальной реформе” французского административиста Ж. Фабиана и т.п.⁵¹ Кроме того, ученый составил в 30-е годы ряд докладов по гражданской противозвоздушной обороне для Главного управления МПВО СССР.

Но было бы неправильно думать, что ученый сидел, сложа руки, или в лучшем случае писал рецензии и докладные записки. Загряцков по-прежнему много работал и исследовал крупные административно-правовые проблемы. В 1938–1939 гг. им по поручению Всесоюзного института юридических наук была выполнена работа монографического характера под названием “Административный деликт и административное взыскание по советскому праву”, которая находилась в рукописном фонде учреждения и не была опубликована. В 1939 г. Загряцков выполняет запланированную Институту права АН СССР для Президиума Верховного Совета СССР работу “Обязательные постановления по законодательству Англии, США, Франции и Швейцарии”.

В феврале 1947 г. ВАК при Министерстве высшего образования СССР утвердил Загряцкова в ученом звании профессора по специальности “административное право”, а в декабре того же года – в ученой степени доктора юридических наук без защиты диссертации.

За время работы в Институте права АН СССР Загряцковым были подготовлены рукописи двух монографий: “История административного права в России” (М., 1948) и “Теории государственного управления буржуазных демократий” (М., 1951). Ни первая, ни вторая работы не были опубликованы. Второй монографией ученый особенно дорожил. Когда Загряцков закончил это сочинение, ему было далеко за 70 лет. Он решился на смелый шаг и поставил на заседании сектора, где работал, вопрос об обсуждении и издании этой монографии. Загряцков рассчитывал на свой возраст, заслуги перед наукой и институтом, надеясь, что работа попадет в издательство. Но жестоко ошибся. Сталин еще бодрствовал. Члены сектора идеологически были настороже. Внимание, возбужденное монографией на обсуждении в секторе, было для автора крайне неблагоприятно. Работа задела за живое представителей молодого поколения ученых, которые прошли комсомольскую школу, мыслили марксистскими категориями, защищали кандидатские диссертации и собирали материал

⁴⁹ См.: там же.

⁵⁰ Архив Института государства и права РАН. Личное дело М.Д. Загряцкова. С. 3.

⁵¹ См.: Загряцков М.Д. Благоустройство и планировка населенных мест. М., 1931; *Его же*. Трущобные кварталы (slums) и борьба с ними в Англии. М., 1936; *Его же*. Рецензия на книгу Ж. Фабиана “К коммунальной реформе” // Сов. гос. и право. 1946. № 2.

для докторских, занимали руководящие должности в вузах и научных учреждениях.

Ц.А. Ямпольская, рецензировавшая монографию, отмечала “методологическую беспомощность автора”, которая проявилась даже в названии работы. «Освещая этот вопрос, – писала она, – автор не показывает, что в действительности функции управления – это функции государства и что “охрана общественной безопасности” есть лишь ширма для главной функции эксплуататорского государства – “держать эксплуатируемое большинство в узде”»⁵² (цитируются слова Сталина из работы “Вопросы ленинизма”).

Не будем излагать содержание рецензии полностью, приведем вердикт: “Отмеченные недостатки не дают возможности ставить вопрос об опубликовании работы М.Д. Загряцкова в настоящем ее виде. Работа может быть использована в качестве справочного, библиографического материала в рукописном фонде Института”. Ниже подписи младшего научного сотрудника Ц.А. Ямпольской читаем написанную и адресованную заместителю директора института резолюцию заведующего сектором А.И. Лепешкина: “В.В. Евгеньеву. Считаю необходимым о проф. Загряцкове поставить вопрос на директорате о его возможности даль-

нейшего использования на работе”. Затем следует подпись и число: “3.IV.51 г.”.

Загряцкову дали понять, что нужно увольняться. Через 13 дней он написал заявление об освобождении от работы в связи с уходом на пенсию, которое было удовлетворено⁵³.

Доктор юридических наук, профессор Матвей Дмитриевич Загряцков умер 4 марта 1957 г. в возрасте 83 лет от болезни сердца, оставив богатое научное наследство. Многие научные положения и идеи замечательного русского административиста первой половины XX в. сохраняют свою силу по настоящее время и могут быть использованы в научных исследованиях по административному, финансовому и муниципальному праву. Главное сочинение М.Д. Загряцкова “Административная юстиция и право жалобы” не устарела. Эта книга свидетельствует о научных заслугах ученого. Самая важная из них состоит в том, что в период, когда складывалось тоталитарное государство, он прямо доказывал, что произвол должностных лиц не будет иметь предела без создания в стране института административной юстиции. Эта работа актуальна для сегодняшнего времени, так как вносит серьезный вклад в философию административного судопроизводства, ориентированного на защиту прав граждан.

⁵² Архив Института государства и права РАН. Личное дело М.Д. Загряцкова. С. 50, 51.

⁵³ См.: там же. С. 48–51, 56.