ГОСУДАРСТВО И ПРАВО, 2010, № 12, с. 60–69

ВЫДАЮЩИЕСЯ ЮРИСТЫ РОССИИ

ДОКТОР ФИНАНСОВОГО ПРАВА, УЧЕНЫЙ-АДМИНИСТРАТИВИСТ И СЕНАТОР РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (К 150-ЛЕТИЮ СО ДНЯ РОЖДЕНИЯ Э.Н. БЕРЕНДТСА)

© 2010 г. Константин Степанович Бельский[1]

Краткая аннотация: *в юбилейной статье, посвященной видному дореволюционному ученому-правоведу Э.Н. Берендтсу, на основе архивных фондов Тартуского университета (Республика Эстония) публикуются новые биографические данные о нем, в частности о стране, куда он эмигрировал из России после событий 1917–1918 гг. и где завершился его жизненный путь. Рассматриваются в кратком изложении работы Э.Н. Берендтса по финансовому, административному и государственному праву. Прослеживается служебная карьера Э.Н. Берендтса в качестве видного правительственного чиновника Российской империи.*

Annotation: *this anniversary article tells us about conspicuous prerevolutionary legal scholar – E.N. Berendts on the base of archival depositories of Tartussa University (Estonian Republic). The article deals with new biographic facts about him, in particular about a place, where he emigrated after 1917 and where he completed his course of life. The author considers the papers of E.N. Berendts according finance, administrative and constitutional law. The author also researches the career of E.N. Berendts as a distinguished administrative official of Russian Imperia.*

Ключевые слова: *история науки права, финансовое право, административное право, государственное право, сенатор Российской империи, геополитические взгляды.*

Key words: *the history of law as a science, finance law, administrative law, state (constitutional) law, the Senator of Russian Imperia, geopolitical view.*

Жизнь, научные труды и государственная служба. Крупный ученый-правовед Э.Н. Берендтс жил и творил на рубеже XIX–XX вв., в сложную, переломную и одновременно наиболее плодотворную для российского правоведения эпоху, когда отрасли права, которыми он занимался, – финансовое, административное и государственное право, – находились в Российской империи в стадии формирования и подъема. Биографические сведения о Берендтсе чрезвычайно скудны. Последние его статьи опубликованы в 1916 г., но дальше следы теряются, и авторы, пишущие о нем, не знают, где и когда он умер. Научная деятельность Берендтса рассматривается, как правило, в отрыве от служебной. А между тем благодаря прекрасному знанию российского и европейского законодательства, острому уму, знанию языков, таланту писателя Берендтс сделал блестящую служебную карьеру и закончил ее в должности члена Правительствующего Сената. Задача автора данной статьи – познакомить читателя в юбилейный для Берендтса год с дополнительной и малоизвестной о нем информацией, любезно предоставленной из архивных фондов Тартуского университета (Республика Эстония).

Эдуард Николаевич Берендтс (настоящая фамилия Беренц) родился 9 декабря 1860 г. в Санкт-Петербурге в семье купца 1-й гильдии, потомственного почетного гражданина Генриха Беренца родом из г. Любека, переехавшего из Германии в Россию в сравнительно молодом возрасте и признавшего новую страну своей второй родиной.

О детстве видных (выдающихся) людей мы знаем обычно мало, так как никто не ведает, что именно из этого 10-летнего мальчика выйдет что-то значительное. Так и с Берендтсом. Известно, что в 10 лет он пошел в немецкую среднюю школу при церкви Св. Петра в Санкт-Петербурге, где помимо основных русского и немецкого языков ученики изучали латинский и французский, а также финский и шведский, которыми, по мнению администрации школы, обязаны были владеть жители города, находящегося в сравнительной близости к Финляндии, Прибалтике и Швеции. Забегая вперед, отметим, что эти языки чрезвычайно пригодились Берендтсу в будущем в его научной и чиновничьей карьере.

По окончании в 1880 г. средней школы Берендтс поступил на факультет юридических и общественных наук Санкт-Петербургского университета, где был на хорошем счету. Его отличают безупречное поведение, соответствующее установленному порядку, вежливое отношение к преподавателям и начальству, общительность в отношениях с товарищами. Несмотря на распространение среди студентов либеральных и атеистических взглядов, Берендтс придерживался религиозных убеждений и регулярно посещал (как и его отец) лютеранскую церковь.

В 1884 г. после окончания университета он с государственным дипломом юриста поступил на службу в Министерство финансов, где выполнял обязанности канцелярского чиновника и библиотекаря, являясь од-

[1] Профессор Российской академии правосудия, доктор юридических наук (тел.: (495) 461-99-72).

новременно сотрудником журнала "Вестник финансов, торговли и промышленности" и регулярно публикуя статьи и обзоры. В январе 1887 г., сдав магистерские экзамены и защитив на степень магистра финансового права диссертацию на тему "Социально-политическое направление в учении о налогах", перешел на службу в Департамент сельского хозяйства Министерства государственных имуществ.

В 1891 г. Берендтс был назначен экстраординарным профессором Демидовского юридического лицея в Ярославле по кафедре государственного и административного права. Владея шведским языком и хорошо зная экономическую и финансово-правовую литературу Швеции, в 1895 г. защитил докторскую диссертацию на тему "Государственное хозяйство Швеции" и был удостоен юридическим факультетом Петербургского университета степени доктора финансового права. Диссертация представляла собой капитальный труд в трех частях, которые были опубликованы в Петербурге и Ярославле[2]. В рецензии на него было отмечено, что "даже в специальной литературе самой Швеции не оказывается такого труда, который содержал бы в себе полную историю шведского государственного хозяйства"[3].

В Ярославле Берендтс прожил около 10 лет. Помимо штатной преподавательской работы в лицее он занимал, как тогда выражались, "неоплачиваемые должности", т.е. осуществлял большую общественную работу, выполняя обязанности председателя Архивной комиссии губернии, члена губернского статистического комитета, председателя совета немецкой евангелически-лютеранской церкви Петра и Павла, куратора сиротского дома им. императрицы Екатерины II, члена патроната по делам выпущенных на свободу преступников. В 1898 г. на базе лекций по административному праву, читанных в Демидовском лицее, вышла другая капитальная работа Берендтса "Опыт системы административного права" с ярко выраженным методологическим уклоном, где автор, пожалуй, первым громко и отчетливо объявил о том, что в России, как и в других странах Западной Европы, в науке на смену полицейскому праву пришло административное право.

В 1900 г. Берендтс был переведен в Петербург с назначением на должность помощника статс-секретаря Государственного совета и чиновника особых поручений при министре – статс-секретаре Великого княжества Финляндского В.К. Плеве, которому в 1903 г. адресовал обширную записку "О прошлом и настоящем русской администрации" с анализом исторического опыта государственного управления в России и предложениями по проведению умеренных реформ в административной сфере[4]. В 1901–1904 гг. Берендтс работает по совместительству ординарным профессором Петербургского университета по кафедре финляндского права. В июле 1904 г. он получил чин действительного государственного советника, а в июле 1905 г. назначен директором Демидовского юридического лицея в Ярославле. В декабря 1905 г. после принятия царским правительством Манифеста 17 октября, не оставляя Ярославля, Берендтс ушел с государственной службы и выполнял обязанности председателя губернского "Союза 17 октября", а также являлся издателем умеренно-консервативной газеты "Житель окраины".

В сентябре 1907 г. Берендтс определен на службу ординарным профессором императорского училища правоведения в Санкт-Петербурге, где по 1917 г. читал лекции по финансовому праву, истории русского права, административному праву Финляндии. В это же время он избирается членом Центрального комитета "Союза 17 октября", т.е. становится членом руководящего органа Партии октябристов. В марте 1908 г. переведен на службу в Министерство внутренних дел с назначением членом Совета главного управления по делам печати с оставлением в должности профессора Императорского училища правоведения. В сентябре 1909 г. Берендтс по совместительству назначен членом Ученого комитета Министерства народного просвещения, в июне 1914 г. – сенатором Первого департамента Правительствующего Сената для пересмотра решений губернских присутствий, где проработал до октября 1917 г. В 1908 г. вышло в свет сочинение Берендтса "О государстве", содержание которого составили лекции по государственному праву, читанные в 1906–1907 гг. в Николаевской кавалерийской школе для офицеров и юнкеров. Напомним, что почти каждый дореволюционный профессор, преподавая отраслевую юридическую дисциплину, полагал своей моральной обязанностью составить собственное представление о государстве как правовом феномене и изложить его в лекционном курсе.

Царское правительство и император Николай II высоко ценили заслуги Берендтса не только как чиновника, честно и весьма эффективно выполнявшего служебные обязанности, отвечавшего за нормальные отношения между Россией и ее автономной частью – Финляндией, но и как видного ученого-правоведа, с которым консультировались такие политики и министры, как Плеве, Дурново, Столыпин, Коковцов, Щегловитов и др. Процитируем царский Указ от 2 марта 1911 г.: "Мы, Николай II, император и самодержец Всероссийский нашему действительному статскому советнику, ординарному профессору Императорского училища правоведения, доктору финансового права Эдуарду Берендтсу по засвидетельствованию министра юстиции об отлично-усердной службе и полезных трудах ваших всемилостивейше пожаловали вас Кавалером ордена Св. Станислава ко дню двухсотлетия учреждения Правительствующего Сената". Еще ранее, в 1909 г., Берендтс стал кавалером ордена Св. Владимира; в 1914 г. был произведен в чин тайного советника и награжден орденом Св. Анны. Не будет лишним сказать, что русские чиновники немецкого

[2] См.: *Берендтс Э.Н.* Государственное хозяйство Швеции. Ч. 1–3. СПб. – Ярославль, 1890–1894.

[3] Вестник Европы. 1890. № 5. С. XVII.

[4] См.: *Берендтс Э.Н.* О прошлом и настоящем русской администрации. СПб., 1913.

происхождения высоко ценились русской императорской властью. Исполнительные, строгие к себе и своим подчиненным, честные и дисциплинированные, более "русские" в патриотическом рвении, чем даже коренные русские, они представляли ценный капитал в составе гражданской и военной службы Российской империи.

В 1910–1911 гг. Берендтс редактировал 3–4 тома юбилейной "Истории Правительствующего Сената за 200 лет" и подготовил в ней разделы: "Проекты реформ Сената в царствование императоров Александра I и Николая I", "Проекты реформ Сената во второй половине XIX столетия"[5]. В 1914 г. было напечатано одно из основных сочинений Берендтса – "Финансовое право", в котором автор подвел итоги своей лекционной деятельности по данной отрасли права и практической деятельности чиновника – консультанта по финансово-правовым вопросам курируемой им Финляндии. К сожалению, этот труд, несмотря на интересное и глубокое содержание, оказался незамеченным рецензентами из-за начавшейся Первой мировой войны. Последние работы, написанные Берендтсом в России, вышли в 1915–1916 гг. Наибольшего внимания заслуживает книга "Связь судебной реформы с другими реформами императора Александра II и влияние ее на государственный и общественный быт России" (1915).

В Санкт-Петербурге наряду со службой и научными исследованиями Берендтс, как всегда, выполнял широкий круг общественных обязанностей: председателя немецкой группы "Союза 17 октября"; председателя комитета школ для детей инородных конфессий; члена комитета евангелического дома для престарелых; председателя Центрального комитета помощи евангелическо-лютеранским церквам России. Судя по общественной работе, которую выполнял Берендтс, можно прийти к выводу, что вопросы веры его постоянно занимали с точки зрения как государственного чиновника, думающего об устойчивости государства, так и постоянного прихожанина протестантской церкви. Будучи протестантом-лютеранином (как и его отец), он до последних дней жизни был глубоко верующим человеком. От отца Берендтс также унаследовал хорошие семейные качества. По свидетельству знавших его людей, он являл образец замечательного мужа и отца, воспитавшего сына и пятерых дочерей.

Будучи по политическим убеждениям монархистом и членом ЦК Партии октябристов, высказываясь за сильную монархическую власть и за сохранение титула "самодержец" в программе партии, Берендтс не принял ни Февральской, ни Октябрьской революций. В августе 1918 г. он покинул Россию и эмигрировал в независимую к тому времени "буржуазную" Эстонию, где получил гражданство. В 1919 г. был приглашен профессором в Тартуский университет на кафедру финансового права для чтения лекций по политэкономии. Здесь Берендтс, несмотря на тяжелый недуг, проработал до конца жизни и умер 4 августа 1930 г., не дожив совсем немного до своего 70-летия. В последний путь покойного провожали ближайшие родственники и друзья. Надгробные речи произнесли профессор Пиип от имени Тартуского университета и профессор Гревинг от имени русской академической группы в Эстонии, преданность которой покойный сохранил до самой кончины.

В некрологе, опубликованном в ревельской газете "Почтальон" от 28 августа 1930 г., автор, указывая на заслуги этого выдающегося ученого и бывшего высокопоставленного российского сановника, писал: "В покойном, кончина которого встречена с глубоким прискорбием далеко за пределами Эстонии, мы потеряли человека, неустанно трудившегося на духовном поприще, обладавшего редким даром предсказывать исторические события и делать из результатов своей мыслительной деятельности правильные выводы. Мы всегда будем вспоминать о нем с глубокой благодарностью за выполненную им в годы жизни огромную работу в многочисленных областях"[6].

Финансово-правовые взгляды. На научном поприще Берендтс выступил в первую очередь как крупный ученый в области финансового права. Об этом свидетельствовали его магистерская и докторская диссертации, работы по финансовому праву Финляндии и Швеции, наконец, завершивший все финансово-правовые исследования фундаментальный труд "Русское финансовое право", изданный незадолго до разразившейся катастрофы 1917 г. и отъезда автора из России. При этом не нужно забывать, что Берендтс был правительственным чиновником, отвечавшим за отношения между Россией и Финляндией как ее автономной части, обязанный согласовывать финское финансовое законодательство с имперским.

В центре финансово-правовых взглядов Берендтса находятся в основном следующие категории: государственное хозяйство; бюджетное право; налоговое право; государственный (финансовый) контроль. Интересными и актуальными для настоящего времени можно признать его мысли о бюджетном и налоговом праве.

Бюджетное право рассматривается в основном в трех работах: в "Государственном хозяйстве Швеции" (части второй), "Кратком очерке бюджетного права Финляндии" и в "Русском финансовом праве". Берендтс исходит из положения, что в "правовом государстве ни одна копейка государственных средств не должна быть затрачена иначе, как на законные цели и в порядке, законом предусмотренном…"[7]. Таким инструментом законного сбережения государственных денежных средств и их законного расходования в каждом цивилизованном государстве является бюджет,

[5] См.: История Правительствующего Сената за 200 лет. 1711–1911. Т. 3–4. СПб., 1911.

[6] Эстония. Архив Тартуского университета.

[7] *Берендтс Э.Н.* Русское финансовое право. СПб., 1914. С. 53.

функционирование которого регулируется бюджетным правом как совокупностью особых правовых норм.

В работах Берендтса можно встретить различные определения бюджета. В сочинении "О государстве" читаем: "Бюджет или роспись государственных доходов и расходов есть план государственного хозяйства, составленный на определенный промежуток времени (обыкновенно на 1 год)"[8]. В "Русском финансовом праве" он использовал более удачное определение, сформулированное бывшим министром финансов России Витте: "Бюджет есть составленная финансовым управлением на определенный период роспись (смета) ожидаемых доходов и предстоящих расходов, рассмотренная законодательным органом и утверждаемая верховною властью"[9].

Структура каждого бюджета складывается из двух частей: росписи доходов и росписи расходов, причем и в первой, и во второй показаны отдельно обыкновенные доходы и расходы, а также чрезвычайные доходы и расходы. Очень серьезное внимание Берендтс уделяет простоте и наглядности структуры бюджета, т.е. тем качествам, которые делают бюджет понятным населению страны. Берендтс на примере Швеции и России подразделяет историю становления и формирования бюджета и бюджетного права на два периода: в первом – бюджет составлялся в условиях секретности в бюджетном комитете при монархе, и его окружала тайна, особенно отдельные разделы бюджета, относительно которых "производились алхимические операции, имевшие целью достать золото из кармана бедного народа нечувствительным для него образом для пользы классов, стоящих у кормила правления"; во втором периоде власти страны приходят к выводу, что "народ должен и вправе знать, что от него и для чего требуют денежные средства"[10]. В России второй период наступил после принятия Общих сметных правил от 22 мая 1862 г.

Однако, по мнению Берендтса, недостаточно, чтобы бюджет был опубликован, т.е. стал гласным. Не менее важно, чтобы структура бюджета "отличалась наглядностью и ясностью". Он обращает внимание на то, что в Скандинавских странах, в отличие от континентальных, не в каждом бюджете относительно классификации расходной и доходной частей выдержан порядок, помогающий рядовому гражданину понять бюджет своей страны. Берендтс приводит в пример "французский бюджет, который по своей полноте, ясности и наглядности может быть признан образцовым"[11].

Берендтс, рассуждая о бюджете, ставит, как он сам выражается, "труднейший и сложнейший вопрос" о юридической природе бюджета: что это – закон или акт управляющей власти (Verwaltung акт)? Берендтс занял компромиссную позицию: это и закон, и акт управления. До принятия Манифеста 17 октября и создания на его основе Государственной думы он полагал, что бюджет – акт управления Высочайшей власти, так как он обсуждался на заседании совещательного Государственного совета, а принимался и утверждался императором.

Манифест 17 октября и Основные законы Российской империи изменили юридическую природу бюджета, так как ст. 7 Основных законов указала: "Государь император осуществляет законодательную власть в единении с Государственным советом и Государственной думою". Однако, по мнению Берендтса, став законом, бюджет сохранил и черты акта управления. Доводы автора таковы: 1) проект бюджета составляется органами исполнительной власти, осуществляющей на всей территории России государственное управление; 2) в процессе рассмотрения и утверждения бюджета принимает участие не только законодательный орган, но и органы исполнительной власти, так что само согласие на бюджет со стороны законодателей можно рассматривать как договор между двумя ветвями власти; 3) органы исполнительной власти осуществляют исполнение бюджета как по доходам, так и по расходам; 4) в отдельных случаях, когда государство оказывается под какой-либо угрозой, правительство может вносить коррективы в бюджет, не согласуя своих действий с законодательной властью; 5) с помощью бюджетных средств осуществляется финансовое управление государством. Эти доводы, полагал Берендтс, свидетельствуют о том, что за бюджетом нельзя полностью признать качества закона, так как он не может рассматриваться как неизменная и незыблемая норма в целях финансового управления государством, а "только как основа его ведения, подлежащая изменениям, необходимым вследствие наступления непредвиденных, неизбежных обстоятельств"[12]. Поэтому, по словам Берендтса, юридическую природу бюджета можно определять следующим образом: "По содержанию своему это – акт управления, по форме – это закон"[13].

Многие положения и суждения Берендтса, относящиеся к бюджетному праву, можно отнести к устаревшим, другие – к спорным и интересным. Последние заслуживают внимания со стороны тех исследователей, у кого объектом научного познания будут категории и понятия бюджетного права.

Проблемами **налогового права** Берендтс занимался в течение всей жизни, начиная с работы над магистерской диссертацией и заканчивая деятельностью в Правительствующем Сенате, где разбирались споры по налоговым делам. Будучи доктором финансового права и практиком-управленцем, он имел хорошее теоретическое и практическое представление о налогах.

Налоги, указывал Берендтс, напрямую связаны с существованием государства. С финансовой точки зрения под государством он понимал публично-пра-

[8] *Берендтс Э.Н.* О государстве. СПб., 1908. С. 194.
[9] *Берендтс Э.Н.* Русское финансовое право. С. 57.
[10] Государственное хозяйство Швеции. Ч. 2. Ярославль, 1894. С. 97.
[11] Там же. С. 97, 98.
[12] *Берендтс Э.Н.* Русское финансовое право. С. 141.
[13] Там же. С. 63.

вовой союз, граждане которого для поддержки этого союза обязаны по мере сил своих нести финансовые тяготы, но вместе с тем пользоваться со стороны государства охраной и поддержкой в ситуациях, указанных законом. Эти финансовые тяготы – налоги. Связь между государством и гражданами по поводу уплаты налогов – не договорная. "Все финансовые платежи, – отмечал Берендтс, – взимаемые в пользу государственной казны, устанавливаются не на основании сделок с гражданами, а односторонними волепроявлениями власти и взимаются, если окажется необходимым, принудительным путем"[14].

Эти финансовые тяготы определяются законами, изданными в установленном порядке и образующими податное право. Берендтс дает определение налоговому праву: "Совокупность правовых норм, которые определяют виды налогов, размер их и порядок их взимания можно назвать податным правом данного государства"[15]. Заметим, что термин "налоговое право" в то время не использовался в научном обороте и появился позже, но понятия "податное" и "налоговое" суть синонимы.

Берендтс более интересен, оригинален и актуален в суждениях о налоговом праве, имеющих прикладной характер. Таковы его мысли об уклонении части граждан от уплаты налогов. Обращаясь к законодателям, он говорит, что они, создавая налоговые законы, должны предвидеть попытки плательщиков уклониться от исполнения налоговой обязанности, обмануть налоговые органы и ввести их в заблуждение. По словам Берендтса, после Французской революции с ее Декларацией прав человека и гражданина на протяжении всего XIX в. доминантой звучит в хоре нашей политической жизни требование реализации государством тех или иных прав граждан, но диссонансом этому гимну о правах звучат слова об обязанности каждого гражданина уплачивать налоги и делиться с обществом своими чрезмерными прибылями. Этот упрек Берендтс адресовал не столько низшим классам общества, чей умственный кругозор узок, а доходы очень скромны, сколько образованным группам населения, прежде всего тем, чьи доходы непомерно велики. Именно эти группы плательщиков налога и государство "стоят друг против друга как непримиримые враги"[16]. Платежи в пользу государства вызывают у них ропот и недовольство в то же самое время, когда несравненно более крупные суммы охотно тратятся не только на лишнюю роскошь, но и на вздорные и даже безнравственные увеселения[17].

От этих рассуждений Берендтс совсем не случайно переходит к вопросу о налоге на роскошь – вопросу, надо сказать, актуальному для нашего времени, который периодически поднимается депутатами Государственной Думы. По Берендтсу, объектом налога на роскошь является (как и при других прямых налогах) доход физического лица, которое использует или употребляет предметы, недоступные для большинства населения и приобретаемые по сверхвысокой цене. Например, значительный штат прислуги, большой парк автомобилей, находящихся в собственности, – это предметы роскоши, могущие служить объектом обложения.

У данного налога две функции: полицейская и фискальная. Полицейская – выражается в стремлении государственной власти, облагая отдельных граждан налогом на роскошь, обязать их вести нормальный, или, как выражается автор, "естественный", образ жизни, не возбуждая к себе (а заодно и к государству) недоверие и классовую неприязнь других групп населения. Но в основном налог на роскошь выполнял и выполняет фискальную функцию, так как с его помощью вводится "добавочный налог на доходы высшего размера"[18].

По мнению Берендтса, налог на роскошь является для государства трудным налогом, так как понятие роскоши относительное и дать точное определение ему нелегко. Отсюда и отношение автора к этому налогу осторожное или неоднозначное. Однако, читая рассуждения Берендтса по поводу налога на роскошь, можно прийти к следующему выводу: при определенных экономических ситуациях, когда объект обложения (роскошь) выглядит явственно, границы его четко определены и он понятен обществу (в наше время это – частные самолеты олигархов), такой налог возможен и даже обязателен[19].

Для Берендтса как юриста-финансиста близким к вопросу о налоге на роскошь был вопрос о прогрессивном налоге, который также поднимается и дискутируется в настоящее время в Государственной Думе. Решая вопрос об этом налоге, Берендтс указывал на первый закон А. Смита, провозгласивший принцип равномерности уплаты налоговых платежей. Конкретнее принцип формулируется так: каждый гражданин обязан участвовать в покрытии расходов государства, это его безусловная обязанность. Однако эту налоговую обязанность нужно сообразовывать с платежной способностью отдельного лица – физического и юридического. Чем экономически сильнее (богаче) данное лицо, тем оно легче выдержит бремя обложения, тем более крупные финансовые тяготы могут быть на это лицо возложены. Следовательно, по Берендтсу, *равномерность обложения* сводится к согласованности налоговой обязанности с платежной способностью, с материальной обеспеченностью плательщика.

К сожалению, строгая индивидуализация при определении дохода налогоплательщика и размера налога связана для государства с массой затруднений. Идеальной равномерности достигнуть нельзя. Однако история и практика налогообложения выработали приемы, которые в известной степени дают возможность

[14] Там же. С. 45.
[15] Там же. С. 273.
[16] Там же. С. 50.
[17] См.: там же. С. 51.
[18] Там же. С. 382.
[19] См.: там же. С. 381-383.

осуществить начало равномерности "не в идеальном совершенстве, но в степени удовлетворительной"[20]. Приемы эти таковы: обложение пропорциональным налогом заменяется налогом прогрессивным. Берендтс отмечал: "Прогрессивный налог дает возможность взять с крупных доходов налог, соответствующий их податной силе, щадя в то же время доходы более слабые"[21]. Но прогрессия на налог должна быть умеренной, безгранично продолженная прогрессия доведет до конфискации всего имущества. Этого желают социалисты, для которых крупные доходы являются врагом общественного счастья.

Берендтс смотрит широко на категорию "равномерное обложение", полагая, что, используемая государством, она укрепляет социальный строй и здоровье всего общества. "Чем здоровее социальный строй, тем равномернее распределена общая сумма продуктов народного труда между различными классами народа"[22]. При чтении этих строк возникает ассоциация, связанная с использованием категории "равномерное обложение" в странах Скандинавского полуострова: в Швеции, Норвегии, Финляндии.

Своеобразную и, думается, объективную позицию занимает Берендтс, рассуждая о косвенных налогах на спиртные напитки. Он констатирует, что доход в казну от винной продажи растет в России из года в год. Извлечение казной крупного дохода от продажи спиртных напитков служит причиной резких нападок в печати на наше финансовое управление. Известно, что Ф.М. Достоевский в "Дневнике писателя" указывал, что мы пьянством и будущностью нашей "платим за наш величавый бюджет великой европейской державы"[23]. Берендтс частично соглашается с подобным мнением, однако полагает, что едва ли справедливо обвинять "финансовое управление рассчитывать на пьянство как на источник дохода". Алкоголики, напивающиеся допьяна, постоянно или периодически, не являются главными плательщиками налога на водку. "Крупный доход, – писал Берендтс, – дает умеренное, но равномерное потребление спиртных напитков…"[24].

Непомерное потребление спиртных напитков стоит в тесной связи с различными аномальными явлениями общественной жизни: с шаткими нравственными воззрениями, с распространением материалистического мировоззрения и атеизма, с ослаблением в человеке чувства ответственности, со снисходительным отношением к явлениям преступности. По словам Берендтса, пока народная жизнь не будет оздоровлена в духовно-нравственном отношении, борьба с алкоголизмом будет безнадежна. Борьба же с ним путем запретов, в частности в области производства спиртных напитков, приведет к тайному их производству, к "изобретению каких-либо суррогатов спиртных напитков". Кроме того, спирт играет важную роль во многих отраслях промышленности, в медицине. "Умеренное потребление спиртных напитков не вредно, а при известных климатических условиях даже полезно"[25].

Вклад в науку административного права. Другая область правоведения, в которой Берендтс проявил недюжинные научные способности, – это область административного права. Среди его работ по административному праву России, Финляндии и Швеции выделяется обстоятельный, имеющий методологическую направленность труд "Опыт системы административного права" (Ярославль, 1898), первую главу которого можно рассматривать как манифест, объявивший громко и торжественно о переходе в России науки полицейского права к науке административного права.

Относясь с большим уважением к своему учителю по Петербургскому университету – известному ученому-полицеисту И.Е. Андреевскому, Берендтс прямо говорит, что читать лекции по административному праву на рубеже XIX–XX вв. по системе Р. Моля и И.Е. Андреевского уже нельзя. Административное право как отрасль права и как наука должно строиться на совершенно другой методологической основе. Берендтс указывал при этом на исторические и научные факты, которые делали этот переход объективным и неизбежным процессом.

Во-первых, во второй половине XIX в., после отмены крепостного права, в России произошли большие изменения в экономической, социальной и политической жизни, реформировавшие не только суд, полицию, органы местного управления, но и все отрасли права, и прежде всего полицейское право. Бывший крепостной крестьянин на основе судебных уставов 1864 г. получил право в случае нарушения его прав и свобод обжаловать действия должностных лиц в суд, в губернские смешанные присутствия (органы административной юстиции) и даже в Правительствующий Сенат. Расширилась область гражданского управления с учетом деятельности земского и крестьянского самоуправления. Судебная реформа отделила судебную власть от исполнительной, что привело к "ограничению деятельности полиции исключительно полицейскими обязанностями"[26]. Резко сузилась область законодательства, которое определяло компетенцию органов полиции. Данные изменения, имевшие место в пореформенной России, обусловили новый характер законодательства, которое регулировало управленческие отношения в стране. Из полицейских правоотношений они превращались в административно-правовые. Этот исторический факт позволил Берендтсу сказать, что новый пореформенный порядок в России "создавал

[20] Там же. С. 293.
[21] Там же. С. 294.
[22] Там же. С. 294, 295.
[23] *Достоевский Ф.М.* Полн. собр. соч. Т. 21. Л., 1980. С. 94.
[24] *Берендтс Э.Н.* Русское финансовое право. С. 403.
[25] Там же. С. 404.
[26] *Берендтс Э.Н.* Связь судебной реформы с другими реформами императора Александра II и влияние ее на государственный и общественный быт России. Пг., 1915. С. 68.

медленно, почти незаметно, новое административное право"[27].

Во-вторых, знакомство с западноевропейской литературой по полицейскому и административному праву показало Берендтсу, что во Франции, Германии и других странах на протяжении всего XIX в. административно-правовая наука вытесняла науку полицейского права, что было особенно характерно для правовых государств. Немецкие ученые-административисты Л. Штейн и О. Майер заменили собрание социологических, исторических, политических и философских положений науки полицейского права строго объективными положениями по догматике административного права и указали другой путь. Под наукой административного права они понимали науку, исследующую юридические нормы и юридические отношения в области государственного управления. Они признали науку административного права юридической и отвергли науку полицейского права (хотя здесь имела место чрезмерность) с ее направленностью в сторону "общей политики", социологии, общих моральных рассуждений, которыми увлекались полицеисты – от Юсти до Андреевского и государствоведы – от Блюнчли до Б.Н. Чичерина.

Берендтс – решительный сторонник формально-догматической разработки административного права и использования юридического метода исследования. По его словам, "только применение юридического метода к разработке административного права поставит эту науку на твердую почву и даст ей возможность исполнить задачи, на ней лежащие"[28]. Юридический метод исследования – не единственный в административно-правовой науке, как ошибочно утверждал Берендтс, но это основной метод, направленный на исследование догмы административного права – правовых норм и правоотношений в области государственного управления. Послушаем автора "Опыта административного права": "Явления, которые исследует наука административного права, как указано выше: 1) юридические нормы, регулирующие управление; 2) юридические отношения, которые возникают благодаря управлению государственному"[29].

С помощью юридического метода правовые нормы, регулирующие общественные отношения в области государственного управления, и возникающие на их основе правоотношения классифицируются, исследуются их субъекты и объекты, правовые нормы систематизируются, формулируется определение административного права как отрасли права. Берендтс определяет административное право как совокупность правовых норм, регулирующих в основном две группы общественных отношений: 1) между органами государственного управления по горизонтали и вертикали; 2) между органами государственного управления и гражданами[30]. Это вполне здравые суждения, под которыми подписались бы современные видные административисты.

Определяя предмет административно-правовой науки через познание норм административного права и административных правоотношений, Берендтс ставил науку (а вместе с нею и отрасль права) на прочный юридический фундамент, на котором было уже возможно построение институционной отраслевой системы административного права с делением ее на Общую, т.е. теоретическую, часть и Особенную, состоящую из отраслевых разделов государственного управления. Отсутствие общих теоретических положений в науке полицейского права свидетельствовало о ее недостаточном развитии и слабости системы. Недаром выдающийся русский философ-методолог Г.Г. Шпет позже скажет: "Нет теории – нет науки"[31]. Берендтс не представил схемы Общей части административного права, но он положил в ее основание вслед за Л. Штейном и О. Майером опорную административно-правовую категорию "государственное управление", вокруг которой и в тесной связке с ней располагаются другие категории и понятия административного права: нормы, правоотношения и их субъекты, акты управления, административное принуждение, административный процесс и т.д.

Расчищая место в российском правоведении для административно-правовой науки, Берендтс указывал, что ее важным преимуществом перед наукой о полиции была национальная направленность. Пример – Франция: здесь административное право как отрасль и как наука было французским по своей сути. Французский административный режим, основанный на административном праве, был национален и являлся результатом многовекового политического развития. Нормы полицейского права, которые в России регулировали широкий комплекс общественных отношений в XVIII – первой половине XIX вв., не были вполне национальными, то же самое можно было сказать про науку полицейского права. Это – сколок с полицейского законодательства стран Западной Европы. В России проблема создания национального административного права зародилась только в пореформенное время в работах В.Н. Лешкова, государствоведа А.Д. Градовского. Однако наиболее наглядно и весомо была поставлена в сочинениях Берендтса, который полагал, что действительно плодотворная обработка административного права возможна главным образом в форме создания научной системы положительного административного права данного народа. Используя сравнительно-исторический метод исследования и подвергнув глубокому анализу весь период русского государственного управ-

[27] *Берендтс Э.Н.* Опыт системы административного права. Т. 1. Обзор истории административного права и истории его литературы. Вып. 1. Ярославль, 1898. С. 119.

[28] *Берендтс Э.Н.* О методе юридических наук // Русский вестник. 1897. № 4 (Апрель). С. 301.

[29] *Берендтс Э.Н.* Опыт системы административного права. С. 15.

[30] См.: там же. С. 11, 12.

[31] *Шпет Г.Г.* История как проблема логики. Критические и методологические исследования. М., 2002.

ления, Берендтс подчеркивал, что административное право не растет и не развивается само по себе, исключительно из себя: "Различные административно-правовые институты до такой степени обусловлены индивидуальностью данного государства, до такой степени срослись с почвой, на которой они появились, что, несмотря на близость и сходство во внешних явлениях, несмотря на тождество названий, сведение их в общие отвлеченные группы возможно только при замене объективного исследования субъективными взглядами и произвольными построениями"[32].

К сожалению, ни процесс разработки методологического основания административного права, ни построение национальной науки административного права, ни обоснование административного правоотношения "должностное лицо – гражданин" не были доведены Берендтсом и другими учеными-административистами императорской России до завершения. В 1917 г. началось большевистское завоевание страны, и произошедший обвал навалился идеологической тяжестью на еще не окрепшую науку. Но она устояла и, собирая осколки разбитого, развивалась дальше, болезненно и с перерывами, как советская наука административного права.

Государственно-правовые взгляды. Обзор научных трудов Берендтса и их оценка свидетельствуют о том, что значительный научный вклад он внес в науку финансового и административного права. Однако как профессору ему пришлось читать в ряде учебных заведений лекции по государственному праву, поэтому много раз объектом его научных исследований становилось государство с входящими в него правовыми институтами: государственной властью, формами правления, избирательной системой и т.д. К слову сказать, первой опубликованной работой Берендтса была вступительная лекция "Индивидуализм и государство"[33], которую он читал в присутствии студентов всех курсов Демидовского юридического лицея в 1891 г., а одной из последних – статья "Что дает Пушкин государствоведу"[34], написанная и опубликованная уже в Эстонии в эмигрантском "Пушкинском сборнике" в 1924 г.

Однако наиболее полно и глубоко государственно-правовые взгляды Берендтса изложены в его сочинении "О государстве" и в записке "О прошлом и настоящем русской администрации". Его как ученого-правоведа тревожил тот факт, что на протяжении всего XIX – начала XX вв. ценность государства как исторического и социального явления, цивилизовавшего человеческие общества и обеспечившего их безопасность, подвергалась сомнению со стороны мыслителей левого направления, особенно последователей Прудона, Бакунина, Маркса и Энгельса. Берендтс аргументированно оспаривает мнение анархистов и марксистов, что отказ от государства принесет человечеству счастье. Его формула такова: "Высшая и, доныне, самая совершенная форма человеческого общения – государство"[35]. Распад государства, установление безвластия "будет или могилой всего человечества, или – побуждением к установлению вновь государства как естественной и наиболее совершенной формы общежития"[36]. Совершенного государства, не имеющего слабых сторон и вполне удовлетворяющего всем потребностям человечества, не существует и никогда не существовало. Берендтс метко подмечает: "Все слабости нашей человеческой природы, полной грехов, отражаются в государстве"[37].

Как и многие политические мыслители (Т. Гоббс, Жозеф де Местр, Л.А. Тихомиров, И.Л. Солоневич), Берендтс признавал монархию более простой, понятной народу и эффективной формой проявления. "Ни одна из всех форм правления, кроме монархии, не дает возможности так ярко и осязательно представить политическую силу народа. Это самая простая и понятная форма правления и посему самая древняя и самая распространенная"[38]. Злоупотребления возможны и были везде, в республиках не менее, чем в монархиях. Для России республика была бы гибельной, а для Швейцарии гибельной могла бы оказаться монархия. Берендтс – великолепный прогнозист. В обстоятельной записке, поданной министру внутренних дел В.К. Плеве в 1903 г., он писал, предчувствуя события 1905 и 1917 гг.: ограничивая полноту самодержавной власти общерусским парламентом, Россия как "крайне сложная по своему этнографическому составу и культурному развитию различных своих частей заплатит за такой переворот своим раздроблением и господством не интеллигенции, а черни"[39].

Берендтс защищает институт неограниченной монархии в России. По его словам, и *de facto*, и *de jure* неограниченной монархии не бывает. Власть монарха ограничена письменными законами, религиозными верованиями, народными обычаями и народными нравами. Напротив, конституционная монархия не пользуется доверием и симпатией Берендтса. Он оспаривает утверждение, что только народное представительство действительно удовлетворяет своему назначению, которое составлено из депутатов, избранных на основании всеобщего, тайного, прямого и равного избирательного права. Это народное представительство якобы "выражает истинную волю народа"[40]. Однако в политической жизни под "народной волей" каждая партия понимает голоса своих сторонников. Сколько ведущих партий – столько и каналов "народной воли".

---

[32] *Берендтс Э.Н.* Опыт системы административного права. С. 14.

[33] См.: *Берендтс Э.Н.* Индивидуализм и государство. Вступительная лекция. Ярославль, 1891.

[34] См.: *Берендтс Э.Н.* Что дает Пушкин государствоведу // Пушкинский сборник. Приложение к "Последним известиям". Ревель, 1924. № 147.

[35] *Берендтс Э.Н.* Русское финансовое право. С. 3.

[36] *Берендтс Э.Н.* О государстве. С. 10.

[37] Там же. С. 21.

[38] Там же. С. 175.

[39] *Берендтс Э.Н.* О прошлом и настоящем русской администрации. С. 2.

[40] *Берендтс Э.Н.* С. 229.

Из этого хаоса противоречий можно сделать только один вывод: "Народ в целом не имел и не имеет никакой воли в политике"[41]. Народная масса голосует за тех, кто ей больше всего обещает благ и преференций. Из парламентских деятелей постепенно формируется тип новой "парламентской бюрократии" со всеми "недостатками чиновной бюрократии", работающей в аппарате исполнительной власти: протекционизмом, кумовством и продажностью. Завершая пассаж о современной ему избирательной системе, Берендтс называет ее, цитируя К.П. Победоносцева, "великой ложью нашего времени"[42]. Разумеется, с этими положениями можно спорить. Однако что касается России, в которой жил их автор и в которой сегодня живем мы, то они очень точны и правильны.

Самодержавной монархии либеральные мыслители и политики постоянно бросают упрек в существовании цензуры и в отсутствии гласности. Однако, возражает Берендтс, цензура не мешала возникновению прекрасной литературы во Франции в эпоху Людовика XIV (Мольер, Расин, Корнель, Лафонтен) и в России в период правления императора Николая I (Пушкин, Гоголь, Крылов, Жуковский). Что касается периодической печати и ее свободы, "то ее деятельность не доказала еще, что она действительно беспристрастна в деле раскрытия истины. Зло, причиненное свободой печати, не уступает той пользе, которую она приносит"[43].

Геополитические взгляды. Идея переноса столицы Российской империи. С государственно-правовыми тесно переплетаются геополитические взгляды Берендтса. Чтобы государство, называющее себя империей и имеющее громадную территорию, функционировало "в качестве сильного и жизнеспособного государственного организма, оно должно гармонично развиваться не только в центре, но и на своей периферии"[44]. А потому границы Российской империи должны быть "естественными", соответствующими "политико-экономическим и расово-культурным потребностям" всего проживающего в ней населения. У государства не должно быть территорий, которые, подобно гирям на ногах, мешают движению вперед и являются для него "лишь обузой". Берендтс против того, чтобы в составе России были Закавказье и Польша, которые постоянно мятежно настроены и требуют непрерывных расходов. Однако не менее важно для Российской империи стремиться, если для этого имеются возможности, к приобретению территорий, которые позволяют государственному организму чувствовать себя нормально и уверенно. С этой точки зрения, полагал Берендтс, при проведении последовательной и сбалансированной внешней политики "ключи от Босфора, Дарданелл и Суэца" могут быть в руках наших, как и ключи Гроба Господня[45].

Рассуждая о "правильных" и "естественных" границах, Берендтс обращал внимание на существенный геополитический изъян Российской империи – огромную несимметричность между российским центром в Петербурге и всей другой территорией страны, особенно той части, которая называется русским Дальним Востоком. По его мнению, одна из причин поражения России в войне с Японией – "недостаточность связующих наш Дальний Восток нитей с метрополией"[46]. Берендтс предупреждает, что если мы не обратим внимания на "пустыри русского Дальнего Востока", то "нам суждено отодвинуть восточную границу до бассейнов Байкала и Лены в более или менее близком будущем"[47].

Отсюда неизбежно возникает вопрос о географическом переносе столицы Российской империи в другое место. Идея эта не нова. Берендтс заимствует ее из книги выдающегося ученого Д.И. Менделеева "К познанию России", главная идея которого заключалась в следующем положении: перенос центра (столицы) географически в другое место может изменить в лучшую сторону управленческую, экономическую и демографическую ситуацию в стране, может повлиять "на весь быт страны"[48]. Берендтс с этой идеей был полностью согласен и в категорической форме заявлял: если мы не последуем советам умнейших людей Земли Русской, то мы должны готовиться к грядущему, а именно: "к сильному изменению территории нашего Отечества как на Западе, так и на Востоке"[49].

Где же Берендтс собирался обустраивать новую столицу Российской империи? Д.И. Менделеев полагал, что оптимальным местом для новой столицы России являлось юго-восточное направление в районе бассейна рек Дона и Волги. Берендтс конкретного места не называл, но, по его мнению, это мог быть район, чтобы идущий от него радиус "равномерно и планомерно должен прилагаться к периферии всего государственного влияния"[50]. Можно предполагать, что такое место в геополитической концепции Берендтса помещалось где-то в южной части территории – между Уралом и Байкалом.

Думается, что идея переноса столицы в Российской империи, которую обосновывали Менделеев и Берендтс, остается актуальной для нашей страны и в

---

[41] Там же. С. 239.

[42] *Победоносцев К.П.* Великая ложь нашего времени. М., 1993. С. 45–51.

[43] *Берендтс Э.Н.* О государстве. С. 187.

[44] *Берендтс Э.Н.* Центр и государственные границы России в XX столетии (Философско-исторический очерк). СПб., 1911. С. 4.

[45] Заметим, что геополитические рассуждения Берендтса не были фантазиями. В ходе Первой мировой войны союзные державы Англия и Франция согласились в Специальном Меморандуме в случае победы над Германией на присоединение к России Константинополя, проливов Босфор и Дарданеллы.

[46] *Берендтс Э.Н.* Центр и государственные границы России в XX столетии (Философско-исторический очерк). С. 11.

[47] Там же. С. 18.

[48] *Менделеев Д.И.* К познанию России. СПб., 1912. С. 127.

[49] *Берендтс Э.Н.* Центр и государственные границы России в XX столетии (Философско-исторический очерк). С. 18, 19.

[50] Там же. С. 7.

настоящее время, когда наблюдается сильный отток граждан из районов Дальнего Востока, Восточной и Западной Сибири в европейскую часть России, а пустырями становятся территории от Урала до Тихого океана. Перенос столицы из одного региона страны в другой – не такое редкое явление в истории различных государств. Это дает возможность решать руководству страны следующие задачи: 1) более эффективно осуществлять управление страной и контроль за ее регионами; 2) приблизить центр (столицу) к территориям, которые могут быть потеряны, но представляют экономическую и военную ценность; 3) быть ближе к гигантским неосвоенным и малозаселенным территориям, которые необходимо развивать экономически, культурно и демографически; 4) ослабить сопротивление реформам мощной и глубоко коррумпированной бывшей столичной бюрократии (как это сделал царь Петр)[51].

[51] См.: *Крупнов Ю.* Столица России должна стоять на Тихом океане // Завтра. 2005. Нояб. № 45.

Завершая очерк о Берендтсе, кратко резюмируем изложенное. Его научное наследство значительно. Изумляют объем и качество всего написанного им по государственному, административному и финансовому праву. Удивляет глубина размышлений по тем научным вопросам, которые Берендтс исследовал; превосходное знание русской истории и русской жизни на всех этажах общества; энциклопедическая ученость. Восхищает то, что наряду с научной и преподавательской деятельностью Берендтс, будучи высокопоставленным чиновником, выполнял большую и ответственную работу в аппарате правительственного управления.

Французский философ А. Бергсон иронически высказался о том, что “природа позабыла связать способность глубокого научного восприятия со способностью действовать в области бизнеса, спорта и политики”[52]. Думается, что Э.Н. Берендтс, как и немногие другие люди, являлся исключением из этого правила.

[52] *Berqson H.* La pensée et le mouvant. Paris, 1934.