

Идеи полицейстики в советский период развития административно-правовой науки

Овсянников Юрий Николаевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Доцент кафедры конституционного и административного права
Кандидат юридических наук, доцент
yu_ovsyannikov@mail.ru

РЕФЕРАТ

В данной статье предпринята попытка ретроспективного анализа формирования и развития представлений о порядке регулирования публичных охранительных (полицейских) отношений в советский период развития административно-правовой науки. Здесь прослеживается эволюция воззрений на необходимость и содержание государственного принуждения и административного права таких мыслителей и государственных деятелей, как К. Маркс, Ф. Энгельс, В. И. Ленин, И. В. Сталин, А. Я. Вышинский, Л. М. Каганович, а также таких известных ученых-административистов, как А. И. Елистратов, И. Т. Тарасов, В. В. Ивановский, А. Ф. Евтихийев, Н. П. Карадже-Искров, С. М. Берцинский, В. Л. Кобалевский, С. С. Студеникин, Г. И. Петров, Н. И. Ананов, Ю. М. Козлов, М. И. Еропкин, Л. Л. Попов, А. П. Коренев, В. М. Лазарев, И. И. Веремеенко.

Взгляды названных персоналий на сферу охраны общественного порядка, их понимание предмета, методов и системы административного права существенным образом влияло на данную науку, которая как преемник права полицейского дважды (с 1917 по 1921 и с 1928 по 1937 гг.) исключалось из учебных программ, а научные исследования по данной отрасли права прекращались.

Наработки в сфере охраны общественного порядка, сделанные в 60–80-е гг. советскими учеными-административистами, непосредственно подготовили почву, на которой в постсоциалистический период развития теперь уже российской науки административного права возникла концепция выделения в структуре административного права такой его подотрасли, как полицейское право.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

охрана общественного порядка, полицейское право, административное право, «милиейское право», публичные охранительные (полицейские) отношения

Ovsyannikov Yu. N.

Ideas of Police Science during the Soviet Period of Development of Administrative Law Science

Ovsyannikov Yuri Nikolaevich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of Constitutional and Administrative Law
PhD in Jurisprudence, Associate Professor
yu_ovsyannikov@mail.ru

ABSTRACT

In this article, an attempt of the retrospective analysis of formation and development of ideas of an order of regulation of the public guarding (police) relations during the Soviet period of development of administrative law science is made. Here evolution of views on need and the content of the state coercion and administrative law of such thinkers and statesmen as K. Marx, F. Engels, V. I. Lenin, I. V. Stalin, A. Ya. Vyshinsky, L. M. Kaganovich, and also such famous scientists as A. I. Elistratov, I. T. Tarasov, V. V. Ivanovsky, A. F. Evtikhiyev, N. P. Karadzhe-Iskrov, S. M. Bertsinsky, V. L. Kobalevsky, S. S. Studenikin, G. I. Petrov, N. I. Ananov, Yu. M. Kozlov, M. I. Eropin, L. L. Popov, A. P. Korenev, V. M. Lazarev, I. I. Veremeenko is traced.

Views of the called personnel of the sphere of protection of a public order, their understanding of a subject, methods and system of administrative law essentially influenced this science which as the successor of the police law twice (from 1917 to 1921 and from 1928 to 1937) was excluded from training programs, and scientific researches on this branch of the law stopped.

The practices in the sphere of protection of a public order made in the 60–80th years by the Soviet scientists directly paved the way on which during the post-socialist period of development of now the Russian science of administrative law there was a concept of allocation in structure of administrative law of its such subsector as the police law.

KEYWORDS:

protection of a public order, police right, administrative law, "militia law", public guarding (police) relations

В советской юридической науке на формирование представлений о порядке регулирования публичных охранительных (полицейских) отношений непосредственное влияние оказывала марксистская идеология, а именно: положение об отмирании в коммунистическом обществе государства, как особой силы для подавления¹. Так, Энгельс в письме к Бебелю, признавая необходимость государственного принуждения на этапе перехода от капитализма к коммунизму, указывал на то, что «пролетариат нуждается в государстве не в интересах свободы, а в интересах подавления своих противников, а когда можно будет говорить о свободе, — не будет государства»². Развивая эту мысль Энгельса, В. И. Ленин в своей работе «Государство и революция» писал, что при переходе от капитализма к коммунизму «особый аппарат, особая машина для подавления, „государство“ еще необходимо, но это уже переходное государство, это уже не государство в собственном смысле, ибо подавление меньшинства эксплуататоров большинством вчерашних наемных рабов дело настолько, сравнительно, легкое, простое и естественное, что оно будет стоить гораздо меньше крови, чем подавление восстаний рабов, крепостных, наемных рабочих. Эксплуататоры, естественное дело, не в состоянии подавить народа без сложнейшей машины для выполнения такой задачи, но народ подавить эксплуататоров может и при очень простой „машине“, почти что без „машины“, без особого аппарата, простой организацией вооруженных масс»³.

Говоря о полной ненадобности государства при коммунизме, так как при этом общественном строе, по мнению Ленина, некого подавлять, он, тем не менее, не отрицает возможности и неизбежности эксцессов со стороны отдельных лиц, а равно необходимости подавлять такие эксцессы. Но, делает оговорку В. И. Ленин, для такого подавления, во-первых, не требуется особый аппарат, так как «это будет делать сам вооруженный народ с такой же простотой и легкостью, с какой любая толпа цивилизованных людей, даже в современном обществе, разнимает дерущихся или не допускает насилия над женщиной», а, во-вторых, поскольку «коренная социальная причина эксцессов, состоящих в нарушении правил общежития, есть эксплуатация масс, нужда и нищета их», то «с устранением этой главной причины эксцессы неизбежно начнут „отмирать“»⁴. Отсюда Ленин в другой своей работе «Задачи пролетариата в нашей революции» в качестве одной из этих задач определяет необходимость разрушения старой машины угнетения и создание всенародной милиции⁵. Отсутствие у народа опыта в деле организации охраны общественного порядка его не очень беспокоит, так как, с одной стороны, Ленин считает, что

¹ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 20. С. 291–292.

² Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 19. С. 5.

³ Ленин В. И. Избранные произведения. В 4 т. Т. 2. М.: Политиздат, 1986. С. 388.

⁴ Там же.

⁵ См.: Ленин В. И. Избранные произведения. В 4 т. Т. 2. М.: Политиздат, 1986. С. 141–142.

народ с этим справится с «простотой и легкостью», а с другой, полагает, что хотя «ошибки в новом организационном строительстве самого народа неизбежны вначале, но лучше ошибаться и идти вперед, чем ждать...»¹.

Мысль В. И. Ленина о замене полиции народной милицией, в которой «должны участвовать поголовно все граждане и гражданки от 15 до 65 лет»², является, несомненно, прогрессивной и полностью соответствует концепции «активного гражданства» А. И. Елистратова, так как наделяет всех дееспособных граждан полномочиями в сфере публичной охранительной деятельности. Но недооценка важности и сложности этой деятельности, которую «сам вооруженный народ» будет осуществлять с «простотой и легкостью», а зачастую и вообще отрицание существования публичных охранительных отношений в коммунистическом обществе привело к распространению в советской юридической литературе идей о том, что административное право, пришедшее на смену праву полицейскому, «возможно только в буржуазном обществе, там, где имеют место полицейские отношения и существуют противоречия между властью и населением» [1, с. 17].

Логическим следствием такого подхода стало мнение о ненужности административного и тем более полицейского права, к которому у советской власти было предвзятое негативное отношение. Поэтому административное право, как преемник права полицейского, дважды (с 1917 по 1921 и с 1928 по 1937 гг.) исключалось из учебных программ. Так, С. М. Берцинский, один из наиболее видных административистов 1920–1940-х гг., оправдывая изгнание административного права из юриспруденции, писал: «попытки построить систему советского административного права следует признать ошибочными, стоящими в противоречии с самой сущностью советского строя»³.

Отказавшись от полицейского и административного права, как атрибута буржуазного общества, где, по мнению идеологов марксизма, царят «полицейские» отношения, советское государство в то же время становится государством поистине полицейским, соответствующим эпохе абсолютизма. Именно отказ от теоретической разработки объективно возникающих административно-правовых отношений, в которых, в частности, определяются права, обязанности и ответственность участников этих отношений в сфере охраны общественного порядка и безопасности, привел к отрицанию прав личности, к практически повсеместной замене частно-правовых отношений публично-правовыми, в которых не было места субъективным публичным правам.

Не менее известный, чем С. М. Берцинский, другой советский административист Н. П. Карадже-Искров в 1927 г. в своей работе «Новейшая эволюция административного права», раскрывая тоталитарную сущность советского государства, писал: «Государственная власть берет на себя организацию всей хозяйственной и культурной жизни страны. Для осуществления этой грандиозной задачи вводится строжайшая централизация и регламентация. Для наилучшего использования всех ресурсов вводится всеобщая трудовая повинность, и даже частное хозяйство подчиняется плановым нарядам (кустари) и посевному плану (крестьяне). Это расширение планового начала, государственного регулирования означало необычайное развитие административного права и крайнее стеснение частного оборота. От частно-правовых отношений почти не оставалось и следа»⁴.

Этот практически абсолютный государственный контроль над всеми сферами жизнедеятельности общества, достигнув своего апогея к началу 1921 г., с введе-

¹ Ленин В. И. Избранные произведения. В 4 т. Т. 2. М.: Политиздат, 1986. С. 142.

² Там же.

³ Берцинский С. М. Административное право. МСЭ. Т. 1. М., 1931. С. 165.

⁴ Карадже-Искров Н. П. Новейшая эволюция административного права. Типография издательства «Власть труда». Иркутск, 1927. С. 22.

нием НЭПа несколько ослабевает. Упраздняется система главкизма. Предприятия получают определенную хозяйственную самостоятельность. Государство сохраняет за собой в области хозяйственной и культурной лишь командные высоты. Либерализация экономики и последующая перестройка государственного аппарата настоятельно требуют научного осмысления управленческих процессов. В связи с чем возрождается наука административного права, развивавшаяся относительно свободно только в период НЭПа.

Однако развитие этой науки получает узкую направленность, так как ее предмет определяется «совокупностью мероприятий по охране революционного порядка и безопасности» [9, с. 79]. Выступая против подобной трактовки предмета административного права, А. И. Елистратов писал: «При таком сужении базы административное право превращалось в своего рода „милицееское право“»¹. Создавать же особую науку «милицееского права», полагал он, не имеет смысла, так как при вспомогательном характере милицееской деятельности «материал милицееской регламентации» частью укладывается в другие научные отрасли, частью же может составить раздел административного права как общей теории советского управления². Рассматривая «милицееское право» в качестве одного из разделов Особенной части административного права и даже в качестве «административного права в узком смысле этого слова»³, А. И. Елистратов возражал против идеи сведения административного права к полицейскому, имевшему место в период абсолютизма. Но, несмотря на имевшиеся возражения, эта идея практически оказалась реализованной в молодом Советском государстве.

В 20-е гг. НКВД РСФСР активно разрабатывал проект Административного кодекса РСФСР, задачей которого являлось «укрепление революционной законности и обеспечение основ революционного порядка и безопасности». Сферу регулирования данного нормативного акта предполагалось ограничить предметами ведения НКВД⁴. И хотя данному проекту не суждено было стать действующим законодательным актом, 12 октября 1927 г. был принят очень близкий к нему по содержанию Административный кодекс УССР, который, как отмечала Ц. А. Ямпольская, являлся официальным выражением идеи ограничения предмета административного права рамками «милицееского права», так как, судя по содержанию данного акта, «сферой административного права в основном считалась деятельность административных органов по осуществлению принудительных полномочий и различные виды административного надзора»⁵. Вообще, советское административное право, основываясь на принципах большевистской идеологии, более походило на политическую науку о полиции, чем на науку юридическую. Это хорошо показывает Н. П. Карадже-Искров, проводя сравнительный анализ принципов «нашего» и западноевропейского административного права.

«Индивидуальная свобода, — пишет Н. П. Карадже-Искров, — не является у нас таким основным принципом, как на Западе: наше государство проникнуто идеями коллективизма»⁶. Если на Западе под общим правом считается право частное, то в Советском государстве «общим правилом является право публичное, которое в эпоху военного коммунизма было почти единственным, почти синонимом совет-

¹ Елистратов А. И. Административное право. М.-Л., 1929. С. 34.

² Указ. соч. С. 36.

³ Там же.

⁴ Елистратов А. И. Об административном кодексе // Власть Советов, 1923. С. 29–31.

⁵ Советское административное право. Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 139, 140.

⁶ Карадже-Искров Н. П. Новейшая эволюция административного права. Иркутск. Типография издательства «Власть труда», 1927. С. 24.

ского права вообще»¹. «Основной принцип западного государственного устройства — разделение властей, в частности, противопоставление законодательной и исполнительной власти. У нас принцип отделения законодательной власти от исполнительной подвергся полному отрицанию»². Если в буржуазных странах континентальной Европы, продолжает Н. П. Карадже-Искров, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, то советскому государству, построенному на началах демократического централизма, «нет надобности противопоставлять правительственную и земскую власть на местах»³. Сравнивая же положение личности в государстве, ученый отмечает, что в западных капиталистических государствах положение личности характеризуется началами равенства, свободы и подчеркивания субъективных публичных прав граждан. В то время как «наше государство не склонно выдвигать на первый план личность. Наоборот, оно рассматривает отдельных лиц лишь как средство для достижения своих целей. У нас личность не является чем-то самоценным. Она есть лишь винтик огромной машины. Поэтому и обеспечение ее прав стоит на втором плане»⁴. В. Л. Кобалевский писал, что основная цель советских органов, призванных надзирать за законностью, «вовсе не защита интересов частных граждан»⁵. «...Деятельность администрации по охране общественного порядка и спокойствия характеризуется тем, что она не преследует цели оказания положительных услуг конкретным лицам, а сводится в основном к ограничению естественной свободы индивида в интересах ограждения существующего в стране порядка мерами административного принуждения»⁶.

Руководствуясь названными принципами, ранняя наука советского административного права сформировала представление, что связанность советской администрации законом отличается от связанности на Западе тем, что «у нас начало закономерности умеряется началом революционной целесообразности»⁷. На подобную ситуацию, сложившуюся в юриспруденции, указывал и профессор А. Ф. Евтихийев, говоря, что «область усмотрения в советском праве действительно очень велика»⁸. И хотя эта точка зрения была в дальнейшем подвергнута резкой критике⁹, доминирующей в науке советского административного права стала идея об ограничении его предмета совокупностью тех общественных отношений, которые регулируются правовыми нормами, регламентирующими деятельность только органов советской власти, направленную к охране существующего общественного строя посредством предупредительных и отчасти репрессивных мер, применяемых в несудебном (административном) порядке¹⁰. Подобная тенденция в определении предмета советского административного права, исключая граждан и общественные объединения из числа субъектов публичной охранительной деятельности, не учитывающая научные наработки в области полицейстики, сделанные такими замеча-

¹ Карадже-Искров Н. П. Новейшая эволюция административного права. Иркутск. Типография издательства «Власть труда». 1927. С. 23.

² Указ. соч. С. 24.

³ Указ. соч. С. 25.

⁴ Указ. соч. С. 29–30.

⁵ Кобалевский В. Л. Очерки современного административного права. Харьков, 1924. С. 242.

⁶ Кобалевский В. Л. Советское административное право. Харьков, 1929. С. 187.

⁷ Архипов К. Закон в советском государстве. М., 1926. С. 45; см. также: Сольц А. А., Гойхбарг А. Г. Применение гражданских законов судом. Советское право, 1923, № 3.

⁸ Евтихийев А. Ф. Основы советского административного права. Харьков, 1925. С. 198.

⁹ Яхонтов. О революционной законности // Советское право. 1926, № 1; Антонов-Саратовский. О революционной законности // Революционная законность. 1926, № 1; Дябло В. К. Буржуазная законность, советская законность, революционная законность // Советское право, 1926, № 6.

¹⁰ См.: Колесников А. Административное право РСФСР (К вопросу о содержании Административного кодекса) // Власть Советов. 1923, № 3. С. 41; Мазуренко Ю. П. Система права переходного периода: опыт систематики. Харьков, 1925. С. 33–34.

тельными русскими учеными, как И. Т. Тарасов, В. В. Ивановский, А. И. Елистратов и некоторые другие, свидетельствовала об утрате преемственности между дореволюционным полицейско-правовым мышлением и новым советским.

В конце 1920-х — начале 1930-х гг. Сталин и его окружение берут курс на сворачивание НЭПа и на форсирование темпов индустриализации и коллективизации. С ликвидацией многоукладной экономики провозглашается, что ликвидированы эксплуататорские классы и эксплуатация человека человеком, которая, согласно ленинскому положению, является «коренной социальной причиной эксцессов, состоящих в нарушении правил общежития». С исчезновением причины эксцессов, соответственно, отпадает необходимость в их подавлении, а значит, приходят к выводу некоторые чересчур «левые» ученые-правоведы, исчезает предмет советского административного права, он «растворяется» в предмете учения о Советском государстве¹¹. Молодое советское административное право, сведенное фактически к «милицейскому праву», в котором единственным субъектом выступали административные органы, осуществляющие принудительные полномочия, вошло в противоречие с марксистскими постулатами, и поэтому в 1928 г. было повторно изъято из учебных программ, а научные исследования по данной отрасли права прекращены.

Однако репрессивно-надзорная деятельность органов советской власти явно не соответствовала положениям советской юридической науки, развивавшейся согласно марксистско-ленинскому учению об отмирании права и государства. Наступившее осознание тупиковости данного направления развития права и государства заставило Сталина подвергнуть марксизм-ленинизм ревизии и выдвинуть тезис об обострении классовой борьбы по мере продвижения страны к социализму. Сталин писал: «Отмирание государства придет не через ослабление государственной власти, а через ее максимальное усиление, необходимое для того, чтобы добить остатки умирающих классов и организовать оборону против капиталистического окружения, которое далеко еще не уничтожено и не скоро еще будет уничтожено»¹². Необходимость теоретического обоснования проводимых в стране репрессий, с одной стороны, и попытка завуалировать «полицейскую» деятельность Советского государства, назвав отношения, возникающие из этой деятельности управленческими, — с другой, явились одной из причин пристального внимания советского руководства к вопросам науки советского права.

Поэтому на Первом совещании по вопросам науки советского права и государства, проходившем в июле 1938 г., ученые-юристы, понимавшие марксистско-ленинскую теорию об отмирании права и государства буквально, были объявлены вредителями, а сама эта теория признана извращенной ими. А. Я. Вышинский, выступавший на этом совещании в качестве главного докладчика, в частности, говорил: «Враждебные нам антимарксистские, антиленинские „теории“, извращая самую постановку вопроса об отмирании права и государства, так же извращенно ставили и вопрос о задачах советского права и государства. Известны в этом отношении „работы“ вредителей и просто горе-„теоретиков“, которые в буквальном смысле не оставили камня на камне от марксизма-ленинизма в части, касающейся в особенности этого вопроса»¹³. Единственно же верное понимание учения Маркса и Ленина, согласно тезису Сталина, заключается, по Вышинскому, в том, что «право социалистического государства, как и само социалистическое государство, проходит процесс своего развития и укрепления, что к своему отмиранию на высших ступенях коммунизма

¹¹ См.: Вышинский А. Я. Основные задачи науки советского социалистического права // Советское государство, 1938. № 4. С. 33.

¹² Сталин И. В. Вопросы ленинизма. Политиздат ЦК ВКП(б), 1934. С. 509.

¹³ Вышинский А. Я. Указ. соч. С. 24.

они придут через максимальное свое укрепление на предыдущих этапах своего исторического развития»¹.

Осудив «левых» юристов, изгнавших административное право из правоведения, А. Я. Вышинский отвел советскому административному праву в системе советского права одно из важнейших мест, «в силу того исключительного значения, которое принадлежит вопросам администрации (управления) в деле социалистического строительства»². Таким образом, он реабилитировал административное право, но при условии, что оно будет развиваться на основе истинного марксистско-ленинского учения, не совпадающего со взглядами «старых» административистов, таких как А. Ф. Евтихийев, В. Л. Кобалевский, К. Архипов, «которые вообще старались свести наше административное право к обыкновенному старому полицейскому праву»³. То есть перед наукой советского административного права ставилась задача, не выделяя в качестве самостоятельных публичные охранительные (полицейские) отношения, определить предмет и содержание этой науки.

Эта задача должна была быть решена наукой советского административного права с целью помочь законодательной практике обосновать положительную сущность советского государственного управления. Именно достижение названной цели являлось условием дальнейшего существования этой науки. «Если наука не придет на помощь законодательной практике, — говорил в своем выступлении А. Я. Вышинский, — то, несомненно, от этого проиграет, прежде всего, сама наука, ибо она обнаружит полную свою никчемность, — не нужна нам такая наука, которая не помогает успехам нашего социалистического строительства...»⁴.

Озвученная Вышинским задача, поставленная руководством Советского государства перед административной наукой, была решена ведущими учеными-административистами конца 30-х — начала 40-х гг. прошлого века С. М. Берцинским, С. С. Студеникиным, Г. И. Петровым, Н. И. Анановым и др.

Исходя из ленинского положения о классовой сущности государственного управления⁵, эти ученые охарактеризовали буржуазное государственное управление как управление, связанное с отказом от законности и заменой ее административным произволом. Такое состояние буржуазного государственного управления определяется, по их мнению, тем, что основным его (управления) содержанием «является полицейское принуждение (*Verwaltungszwang*), осуществляемое путем «прямых действий» (*Action direct*) по праву свободного усмотрения (*fraies Ermessen*) или дискреционной власти (*Pouvoir discretionnaire*)»⁶.

«Буржуазно-государственный аппарат, — отмечал один из советских „вождей“ Л. М. Каганович, — играет по преимуществу роль полицейско-регулятивную, охраняя интересы капиталистов против революционных рабочих...»⁷. Если в буржуазном административном праве управление экономикой, финансами, культурой, образованием относится к категории «факультативных государственных служб», не составляет истинной природы буржуазного государственного управления, содержанием которого является «чисто полицейская деятельность», то важнейшей характеристикой социалистического государства, как писал С. М. Берцинский, является то, что оно в сфере хозяйства и культуры осуществляет творческое плановое

¹ Вышинский А. Я. Указ. соч. С. 26–27.

² Указ. соч. С. 34.

³ Указ. соч. С. 33.

⁴ Указ. соч. С. 35.

⁵ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 23. С. 345.

⁶ Берцинский С. М. Предмет советского административного права и метод его изучения // Проблемы социалистического права. 1939. № 2. С. 66.

⁷ Организационные вопросы. Партийное и советское строительство. Партиздат. 1934. С. 20–21.

управление, а принуждение, имея временный и вспомогательный характер, «направляется, прежде всего, и главным образом, на подавление ничтожных остатков тех классово чуждых элементов, которые поддерживаются внешним капиталистическим окружением»¹.

Особенность социалистического принуждения, по мнению Берцинского, состоит в том, что оно осуществляется в редких, отдельных случаях противодействия административной функции. «Вообще же, — заявляет этот ученый, — советский гражданин соблюдает социалистическую дисциплину и подчиняется советским законам и актам управления отнюдь не из страха перед принуждением, а в силу внутреннего убеждения, беспредельной преданности партии Ленина — Сталина, преданности социалистической власти»².

Таким образом, по Берцинскому, в советском государственном управлении принуждение, составляющее содержание публичных охранительных отношений, представляет собой незначительную часть административных функций органов государства, преимущественно осуществляющих творческое плановое управление в области хозяйства и культуры. А значит, приходят к выводу ученые-административисты, предмет административного права может быть определен через «единое общественное отношение» [10, с. 7], которое охватывает все отношения, возникающие в процессе государственного управления, причем одной из сторон этого отношения будет орган государственного управления³. С. С. Студеникин давал следующее определение предмета административно-правового регулирования: «Кратко формулируя, можно сказать, что к административному праву относятся нормы, определяющие организацию и деятельность органов государственного управления, их полномочия и ответственность, формы и методы осуществления органами управления конкретных задач государства»⁴.

Студеникин, а вслед за ним и многие другие, все отношения, возникающие в процессе исполнительной и распорядительной деятельности органов государства, стали называть организационными, считая это «особенностью советского административного права»⁵. «...При анализе исполнительно-распорядительной деятельности нас интересует, — писал С. С. Студеникин, — организация хозяйственной деятельности, а не сама хозяйственная деятельность предприятий, организация удовлетворения запросов и потребностей граждан, организация охраны порядка и т. д.»⁶. Именно за непонимание этой «особенности советского административного права» Г. И. Петров назвал порочным положение А. Ф. Евтихьева о том, что данная отрасль права «регулирует государственную деятельность, направленную на обеспечение безопасности и благосостояния граждан»⁷.

Советские ученые-административисты, придав административно-правовым отношениям организационный или управленческий характер, в предмете советского административного права не выделяли публичные охранительные отношения. Без-

¹ Берцинский С. М. Предмет советского административного права и метод его изучения // Проблемы социалистического права. 1939. № 2. С. 70.

² Там же.

³ Студеникин С. С. О предмете и системе советского административного права // Советское государство и право. 1939. № 3. С. 105.

⁴ Указ. соч. С. 104.

⁵ Ямпольская Ц. А. О месте административного права в системе советского социалистического права // Советское государство и право. 1956. № 9. С. 101.

⁶ Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. М.—Л., 1949. С. 29.

⁷ Петров Г. И. Предмет советского административного права // Советское государство и право. 1940. № 7. С. 37.

размерная трактовка управленческой деятельности и возникающих в связи с ее осуществлением общественных отношений заставила некоторых ученых прийти даже к такому выводу, что «правоотношения, возникшие между совершающим преступление и задерживающим его гражданином, носят управленческий характер, ибо складываются в сфере управления» [8, с. 27].

Но, несмотря на декларацию ученых о том, что советское административное право имеет максимально регулятивно-позитивный характер, они все же выделяли в системе советского административного права раздел, регламентирующий полицейскую деятельность. Перечисляя в этом разделе нормы, определяющие организацию и деятельность органов управления в области обороны, охраны государственной безопасности и общественного порядка¹, они тем самым признавали существование и регулятивных, и правоохранительных отношений, хотя и называли их управленческими. На реальное существование «полицейского права» в структуре советского административного права указывало еще то, что в Специальной (Особенной) части системы советского административного права названные (полицейские) нормы располагались в первом разделе, в то время как нормы, определяющие организацию и деятельность органов управления в области социалистического хозяйства, культурно-воспитательной и социально-бытовой, или собственно управленческие нормы — во втором и третьем разделах². Подобное построение системы советского административного права, мягко говоря, несколько не соответствовало провозглашавшемуся во всеуслышание положению о том, что в центре внимания советской власти находится оказание всему советскому обществу услуг, имеющих прежде всего созидательную направленность.

Помещая в Специальной (Особенной) части системы «нормы, определяющие организацию и деятельность органов управления в области обороны СССР, охраны государственной безопасности и общественного порядка» на первое место по отношению к управленческим и, тем самым, отдавая приоритет принудительной (полицейской) деятельности органов государства по сравнению с осуществляемой этими органами созидательной (управленческой) деятельностью, С. С. Студеникин писал: «Специальная часть построена в соответствии с характеристикой государственного аппарата по отраслям управления, данной товарищем Сталиным в работе „К вопросам ленинизма“. Такое построение полностью отвечает принципу систематизации нормативного материала по предмету правового регулирования»³. Другими словами, С. С. Студеникин, с одной стороны, признавал существование общественных отношений, возникающих в сфере охраны общественного порядка, и даже предоставлял им преимущество перед управленческими, но, с другой, говорил, что и те и другие являются элементами «единого общественного отношения», складывающегося в сфере государственного управления.

Лукавство при определении предмета советского административного права заключалось в том, что систематизация нормативного материала, составляющего этот предмет, противоречила основному положению советского административного права. Если, согласно этому положению, советское административное право регулировало прежде всего отношения, складывающиеся в процессе управления хозяйственным и культурным строительством, а охранительную (полицейскую) деятельность органов государства характеризовало как временную и вспомогательную, то в Специальной (Особенной) части системы советского административного права регламентации полицейской деятельности придавалось первостепенное значение.

¹ Студеникин С. С. О предмете и системе советского административного права // Советское государство и право. 1939. № 3. С. 108.

² Указ. соч. С. 108–109.

³ Указ. соч. С. 109.

Эта непоследовательность, имевшая место в науке советского административного права, была устранена Ю. М. Козловым, который привел систему одноименной отрасли права в соответствие с определением ее предмета. Указывая на то, что «советское административное право (и в этом его принципиальное отличие от административного права капиталистических государств, его творческий характер) регулирует общественные отношения, складывающиеся в сфере управления народным хозяйством СССР, поскольку само управление социалистическим народным хозяйством является основным направлением исполнительно-распорядительной деятельности»¹, он в соответствии с этой «особенностью советского административного права» классифицировал общественные отношения, составляющие предмет данной отрасли права. На первом месте Ю. М. Козлов расположил отношения в сфере управления народным хозяйством, на втором — отношения в сфере управления социально-культурным строительством и на третьем, последнем, — отношения в сфере административно-политического управления (охрана общественного порядка, оборона и т. п.). Подобный порядок построения системы административного права свидетельствовал об окончательной утрате преемственности между советским административным правом и дореволюционным полицейским, Особенная часть которого всегда начиналась с раздела о полиции безопасности.

Работа этого, несомненно, выдающегося ученого, углубив представления о государственно-управленческих отношениях как предмете административного права, в то же время не раскрывала сущности отношений, возникающих в сфере охраны общественного порядка, для которых Ю. М. Козлов нашел вполне приемлемое с точки зрения марксистско-ленинской методологии название, именовав их отношениями в сфере административно-политического управления. Не наделяя ни граждан, ни общественные организации, а лишь органы государства (их должностных лиц) полномочиями по осуществлению «этого вида советской государственной деятельности», он сводил деятельность органов Советского государства в сфере административно-политического управления к деятельности «полицейской», на что сам же и указывал, признавая существование элементов «полицейского права»² в советском административном праве. Правда, это признание носило не прямой характер, а вытекало из рассуждений ученого при рассмотрении им различных концепций о предмете советского административного права.

В то время Ю. М. Козлов, с одной стороны, не мог открыто признать существование «полицейского права», так как это не соответствовало советским условиям и, в частности, ленинскому принципу участия трудящихся в советском государственном управлении. Но, с другой стороны, этот принцип в одноименной работе ученого носил чисто декларативный характер, выступал в качестве не более чем «фигового листка», посредством которого предпринималась попытка прикрыть тоталитарную сущность советского государственного управления. В этой работе долгие рассуждения ученого об участии трудящихся в советском государственном управлении сводились, в конечном счете, к положению, что «весь советский народ осуществляет управление хозяйственным и культурно-политическим строительством не непосредственно, а через этот аппарат, полностью выражающий его волю и интересы»³.

Эта точка зрения на формы участия общественности в советском государственном управлении в дальнейшем подверглась реконструкции. Об этом, прежде всего, свидетельствовала перемена во взглядах на осуществление органами государства

¹ Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 25.

² Указ. соч. С. 22, 23.

³ Козлов Ю. М. Ленинский принцип участия трудящихся в советском государственном управлении. М., 1962. С. 27.

деятельности в области охраны общественного порядка. Если до 1959 г., как отмечалось в юридической литературе¹, функция охраны общественного порядка осуществлялась только государственными органами, в частности милицией, то с начала 1960-х гг. стало высказываться мнение, что реальная демократия характеризуется непосредственным участием общественных организаций в данном виде государственной деятельности. В связи с чем в 1960–1970-е гг. М. И. Еропкиным, Л. Л. Поповым и А. П. Корневым, а в 1980-е — В. М. Лазаревым и И. И. Веремеенко была предпринята попытка более широко посмотреть на предмет административного права, выделив отношения в сфере охраны общественного порядка, как прямо не входящие в государственное управление [2; 4–6].

М. И. Еропкин отмечал, что отношения, складывающиеся в сфере общественно-го порядка, — это не «отношения, складывающиеся в процессе управления» [5, с. 10]. Поэтому, отводя общественным организациям наиважнейшую роль в сфере охраны порядка, считал данный вид деятельности не только и не столько исключительной прерогативой государственных органов, сколько общественно необходимой функцией, осуществляемой общественными организациями, хотя и в контакте с государственными органами, но «самостоятельно, а не как вспомогательные органы» [Там же, с. 179]. Именно самостоятельное осуществление общественностью функции охраны порядка, как верно указывал ученый, реально обеспечивает права и свободы граждан. Видя в добровольных народных формированиях по охране общественного порядка «прообраз будущей организации, когда сами трудящиеся возьмут на себя полностью функции обеспечения порядка в стране» [Там же, с. 181], М. И. Еропкин таким образом под органами охраны общественного порядка, или как бы сказали сегодня — полицией, понимал совокупность государственных органов и общественных организаций, осуществляющих публичную правоохранительную деятельность.

Анализируя дефиниции предмета административно-правового регулирования в работах советских административистов, А. П. Корнев отмечал, что большинство из этих определений, сводящихся к утверждению, что административное право регулирует общественные отношения, складывающиеся в процессе государственного управления, нуждаются в уточнении, так как необоснованно сужают предмет административно-правового регулирования. «Вне сферы административно-правового регулирования оказывается поведение лиц, органов и организаций, не осуществляющих государственного управления или не участвующих в его осуществлении», — писал ученый [6, с. 5]. Это поведение лиц, органов и организаций, хотя и носит управленческий характер, но, по мнению А. П. Корневой, прямо не входя в государственное управление, охватывается понятием «правоохранительная деятельность».

Подразделяя административно-правовые нормы в соответствии с их содержанием и свойствами на регулятивные и правоохранительные, ученый в качестве предмета административно-правового регулирования определяет отношения, возникающие в связи с осуществлением компетентными органами и должностными лицами, общественными организациями и их представителями регулятивной и правоохранительной деятельности. При этом под регулятивной деятельностью им понимается разрешение индивидуальных конкретных управленческих дел и вопросов организационного, хозяйственного, социально-культурного, оборонного, внутреннего и внешнеполитического характера, реализация прав и законных интересов граждан, государственных органов, предприятий, учреждений и организаций в сфере государственного управления [Там же, с. 58]. Правоохранительная же

¹ Пертцки В. А. Некоторые вопросы вовлечения общественности в деятельность советского государственного аппарата // Возрастающие роли общественности в деятельности советских государственных органов. Иркутск. 1961. С. 18.

деятельность, по Кореневу, «нацелена на охрану урегулированных юридическими нормами управленческих отношений, их неприкосновенность. Посредством правоохранительной деятельности разрешаются юридические споры, возникающие в сфере управления, осуществляется защита субъективных прав, правового статуса граждан, государственных органов, общественных организаций, государственных и общественных служащих в сфере управления, применяются меры государственного принуждения к лицам, не выполняющим административно-правовых и иных юридических обязанностей» [Там же, с. 58–59].

Достаточно верно определяя круг вопросов, составляющих содержание регулятивной (управленческой) деятельности, к правоохранительной деятельности А. П. Коренев отнес также и деятельность по осуществлению специального вида правосудия (административная юстиция), под которым понимается особый процессуальный порядок рассмотрения в суде административного иска лица на незаконные действия администрации или полиции и обеспечение прав этого лица путем отмены неправомерного управленческого или полицейского акта. Подобное смешение полицейской и судебной функции стало возможным, по меткому замечанию К. С. Бельского, потому, что у А. П. Коренева отношения, возникающие в связи с осуществлением этих функций, «оставались без своего „образа“ и имени» [1, с. 19].

В 1980-е гг., развивая тему объективного существования публичных правоохранительных норм и отношений, поднятую М. И. Еропкиным и А. П. Кореневым, И. И. Веремеенко поставил вопрос о необходимости разработки единого законодательного акта по охране общественного порядка, в котором наряду с компетенцией надзорных органов были бы урегулированы основные права и обязанности граждан в сфере охраны общественного порядка, а также механизм взаимодействия граждан и надзорных органов по охране общественного порядка [3, с. 16].

Принятый в 1984 г. Кодекс об административных правонарушениях РСФСР явился важным шагом на пути кодификации законодательства по охране общественного порядка. Этот Кодекс хотя и не включил в себя большое количество полицейских норм и заострил внимание преимущественно на деятельности органов, уполномоченных осуществлять административную юрисдикцию, тем не менее, пусть не прямо, но признавал представителей общественности (народных дружинников) в качестве субъектов охраны общественного порядка¹.

Наработки в сфере охраны общественного порядка, сделанные в 1960–1980-е гг. советскими учеными-административистами, непосредственно подготовили почву, на которой в постсоциалистический период развития теперь уже российской науки административного права возникла концепция выделения в структуре административного права такой его подотрасли, как полицейское право.

Возникновение данной концепции было обусловлено, с одной стороны, начавшимися в 1990-х гг. процессами демократизации российского общества, одним из которых явилось освобождение правовой науки от идеологических штампов и стереотипов, что, в свою очередь, позволило обратиться к научному наследию, а с другой, необходимостью совершенствования механизма правового регулирования в российском государстве. Особенно очевидной такая необходимость стала после неудавшихся реформ начала 1990-х гг., которые ослабили российский государственно-правовой механизм, посеяли в обществе хаос, коррупцию, правовой нигилизм, неуверенность в завтрашнем дне. Так, например, Н. И. Матузов справедливо отмечал, что «в начале 90-х тоталитарная система плавно переросла в криминальную... Произошло глубокое разложение государственного аппарата, механизма взаимодействия центра и мест, разрушение властной вертикали» [7, с. 38].

¹ См.: КоАП РСФСР. Ст. 238. Доставка нарушителя.

Отсюда и осуществляемые в последние годы попытки укрепления властной вертикали, модернизации государственного аппарата, реформирования судебной и правоохранительной системы. Смысл новой, теоретически и практически выстраиваемой государственной политики — в гармонизации интересов личности, общества, государства, трансформировании государственного аппарата в эффективный и компактный инструмент достижения новых целей, стоящих перед страной, четкое определение реализуемых государственных функций и их распределение между соответствующими государственными институтами, развитие и совершенствование системы местного самоуправления как основной формы выражения власти народа и одной из основ конституционного строя Российской Федерации.

Реализации этой государственной политики сопутствует активизация научных, в том числе историко-правовых исследований, обращенных к ретроспективному анализу многогранного опыта российского государства в построении своей правовой системы, организации местного самоуправления, правового регулирования межнациональных отношений, взаимодействия на российском пространстве западных идей об административных и судебных институтах и русской консервативной традиции. На этом фоне оправдан и понятен тот интерес, который постепенно начинает проявляться к исследованию различных аспектов полицейского права.

Литература

1. Бельский К. С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11.
2. Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. 1. М., 1981.
3. Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. 2. М., 1982.
4. Еропкин М. И., Попов Л. Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. Л. : Лениздат, 1973.
5. Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965
6. Корнев А. П. Нормы административного права и их применение. М., 1978.
7. Матузов Н. И. Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. № 1.
8. Петров Г. И. Административная правосубъектность граждан СССР // Правоведение. 1975. № 1.
9. Соловей Ю. П. Российское полицейское право: история и современность // Государство и право. 1995. № 6.
10. Юсупов В. А. Теория административного права. М., 1985.

References

1. Belskiy K. S. *On a question of a subject of administrative law* [K voprosu o predmete administrativnogo prava] // State and law [Gosudarstvo i pravo], 1997. N 11.
2. Veremeenko I. I. *Mechanism of administrative and legal regulation in the sphere of protection of a public order* [Mekhanizm administrativno-pravovogo regulirovaniya v sfere okhrany obshchestvennogo poryadka]. P. 1. M., 1981.
3. Veremeenko I. I. *Mechanism of administrative and legal regulation in the sphere of protection of a public order* [Mekhanizm administrativno-pravovogo regulirovaniya v sfere okhrany obshchestvennogo poryadka]. P. 2. M., 1982.
4. Eropkin M. I., Popov L. L. *Administrative legal protection of a public order* [Administrativno-pravovaya okhrana obshchestvennogo poryadka]. L. : Lenizdat, 1973.
5. Eropkin M. I. *Management in the field of protection of a public order* [Upravlenie v oblasti okhrany obshchestvennogo poryadka]. M., 1965
6. Korenev A. P. *Norms of administrative law and their application* [Normy administrativnogo prava i ikh primeneniye]. M, 1978.

7. Matuzov N. I. *General concept and main priorities of the Russian law policy* [Obshchaya kontseptsiya i osnovnye priority rossiiskoi pravovoi politiki] // Law policy and legal life [Pravovaya politika i pravovaya zhizn']. 2000. N 1.
8. Petrov G. I. *Administrative rlegal personality of citizens of the USSR* [Administrativnaya pravosub"ektnost' grazhdan SSSR] // Jurisprudence [Pravovedenie]. 1975. N 1.
9. Solovey Yu. P. *Russian police law: history, present* [Rossiiskoe politseiskoe pravo: istoriya i sovremennost'] // State and Law [Gosudarstvo i pravo], 1995. N 6.
10. Yusupov V. A. *Theory of administrative law* [Teoriya administrativnogo prava]. M., 1985.