

УДК 342.9

**И. Т. ТАРАСОВ И РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ НАУКИ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

М. В. Лушникова

Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова

Поступила в редакцию 16 марта 2010 г.

Аннотация: *статья посвящена характеристике жизненного пути и творческого наследия ученого российской школы административного права И. Т. Тарасова, внесшего значительный вклад в развитие науки административного права.*

Ключевые слова: *административное право, история науки.*

Abstract: *the article is devoted to the life and creation of Ivan Trofimovich Tarasov, scientist of the Russian administrative law school, who made a important contribution to the development of the administrative law science.*

Key words: *administrative law, history of the science.*

В период проведения административных реформ наблюдается особый интерес к теоретическому наследию прошлых столетий. Это продиктовано, в том числе, и необходимостью учета традиций и преемственности, исторически сложившихся в правовой системе каждого государства. Несомненный интерес для современных исследователей представляют научные труды Ивана Трофимовича Тарасова (1849—1929), заслуженного ординарного профессора по кафедре государственного и административного права Демидовского юридического лица, затем профессора Императорского Московского университета.

И. Т. Тарасов был многогранным талантливым исследователем по административному, финансовому, гражданскому и торговому праву. Именно наука полицейского права в силу ее особого универсального характера стала источником специальных отраслевых исследований, проведенных ученым. Его можно назвать одним из «отцов-основателей» российского административного права.

И. Т. Тарасов получил образование в Императорском университете св. Владимира в Киеве, где окончил курс юридических наук. В 1875 г. он успешно защитил в Киеве магистерскую диссертацию на тему «Личное задержание как полицейская мера безопасности». Через год, в 1876 г., выходит в свет его вторая работа — «Основные положения Лоренца Штейна по полицейскому праву в связи с его учением об управлении». В последующей двухгодичной научной зарубежной командировке И. Т. Та-

расов в Венском университете прослушал курс лекций по политической экономии Л. Штейна. В Берлинском университете посещал лекции известных профессоров А. Вагнера, Р. Гнейста и др. Предметом его особых интересов в ходе заграничной командировки оказалась деятельность обществ и товариществ в европейских государствах. В результате плодотворных изысканий вышла в свет книга «Учение об акционерных компаниях»¹. Эта работа стала докторской диссертацией ученого, после успешной защиты которой ему была присуждена степень доктора полицейского права.

По возвращении из заграничной командировки И. Т. Тарасов непродолжительное время читал лекции в Киевском университете, а затем переезжает в Ярославль. С 1878 г. начинается самый плодотворный для ученого период научной деятельности в Демидовском юридическом лицее. Выходит в двух частях его фундаментальная монография о личном задержании как полицейской мере безопасности, в которой раскрываются особенности полицейского режима в различные периоды российской истории².

В мае 1889 г. И. Т. Тарасов покинул Ярославль и продолжил служение науке в должности ординарного профессора кафедры полицейского права Императорского Московского университета. О советском периоде жизни И. Т. Тарасова почти ничего не известно.

Возвращаясь к демидовскому периоду творчества И. Т. Тарасова, следует обратиться к опубликованным в 1879 г. ученым программам и конспекту общей части науки полицейского права³. Вопреки сложившимся традициям, он считал нецелесообразным и фактически необоснованным деление науки полицейского права на полицию благоустройства и полицию безопасности, поскольку деятельность той и другой полиции имеет одну и ту же конечную цель — содействие всестороннему развитию граждан, вручается большей частью тем же самым органам с теми же самыми функциями. Полиция безопасности рассматривалась как одна из отраслей полицейской деятельности. Это дало ученому возможность впоследствии обосновать самостоятельность науки административного права как науки о правовых нормах, определяющих организацию, власть и деятельность администрации⁴. И. Т. Тарасов писал, что, по

¹ Тарасов И. Т. Учение об акционерных компаниях (начало). Ярославль, 1879 // Временник. 1880. Кн. 20; *Его же*. Учение об акционерных компаниях. Ярославль, 1880 // Временник. 1880. Кн. 21, 22. Современное переиздание книги: Тарасов И. Т. Учение об акционерных компаниях. М.: Статут, 2000 (Серия «Классика российской цивилистики»).

² См.: Тарасов И. Т. Личное задержание как мера полицейской безопасности. Ч. II: Полицейский режим в России. Отд. 2. Период императорский. Ярославль, 1885; *Его же*. Полиция в эпоху реформ. М., 1883.

³ См.: Тарасов И. Т. Опыт разработки программы и конспекта общей части науки полицейского права. Ярославль, 1879.

⁴ См.: Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Ярославль, 1888. Т. 1. С. 6.

университетским уставам 1863 и 1884 гг., на юридических факультетах российских университетов преподается полицейское право, а не административное. В Демидовском же юридическом лицее, по уставу 1873 г., преподавалось административное право, за которым, однако, устав самостоятельного значения не признавал, включая его в государственное право⁵. Но для своих слушателей в лицее И. Т. Тарасовым был опубликован в 1888 г. «Краткий очерк административного права» (т. 1). Таким образом, И. Т. Тарасов в числе первых российских ученых высказался за утверждение административного права в качестве самостоятельной науки и учебной дисциплины.

В науке полицейского права ученый выделял общую и особенную части. В общую часть включались разделы, посвященные характеристике органов полиции (управления): правительственные, самоуправления и соединства (корпораций, обществ, товариществ), исполнительной и принудительной власти, ответственности, надзору и контролю. В особенную часть включались отрасли полицейской деятельности, имеющей общее значение (безопасность, просвещение, сообщение, обращение, страхование), и специальные отрасли полицейской деятельности (добывающая, обрабатывающая и торговая промышленность). Между тем позднее при издании учебника науки полицейского права, будучи профессором Императорского Московского университета, И. Т. Тарасов выпуска учебника выстроил по традиционной схеме: общая часть и особенная часть, включающая полицию безопасности и полицию благосостояния (благоустройства)⁶. Но по своей основе, содержанию этот учебник представлял собой не что иное, как дополненный особенной частью изданный ученым в период его работы в должности ординарного профессора по кафедре государственного права и административного Демидовского юридического лицея конспект лекций по административному праву⁷.

Конспект лекций «Краткий очерк науки административного права» (Ярославль, 1888. Т. 1) и «Краткий очерк административного права. Особенная часть» (Ярославль, 1892. Т. 2) был одним из первых российских учебников по административному праву. Он представлял собой классический учебник, включающий историко-правовые, сравнительно-правовые и юридико-догматические составляющие науки административного права. По сложившейся практике изучение проблем административного права И. Т. Тарасов начинает с анализа истории учений и учреждений, поскольку, по мнению ученого, настоящее является результатом прошедшего и причиной будущего. Конечная цель исторического исследования заключается в раскрытии законов развития изучаемого предмета. Довольно полно с оценкой положительных сторон и недостатков был дан обзор развития теорий (учений) на Западе (Деламаре, И. Юсти, И. Зоненфельс, К. Г. Рау, Л. Штейн, Р. Гнейст и др.) и в России (И. Т. По-

⁵ См.: Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1. С. 92.

⁶ См.: Тарасов И. Т. Учебник науки полицейского права. М., 1881. Вып. 1 ; М., 1893. Вып. 2 ; М., 1895. Вып. 3 ; М., 1896. Вып. 4.

⁷ Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1.

сошков, И. Х. Бунге, И. Е. Андреевский и др.). Отметим, что воззрения И. Т. Посошкова (1652—1726) стали предметом специального анализа⁸. Ученый также остановился на перспективах, тенденциях развития науки административного права, на противопоставлении позиций социалистов (Т. Карлейль, А. Сен-Симон, Ф. Лассаль, К. Маркс) и их противников (А. Фулье, П. Прудон, Ф. Бастиа и др.).

Особый интерес представляют основные положения рассматриваемой работы И. Т. Тарасова, посвященные структуре и содержанию институтов общей части административного права.

О самостоятельности административного права и его структуре. И. Т. Тарасов настаивал на невозможности совместного существования наук административного и полицейского права. Он полагал, что в понятие административного права входит также понятие полицейского права⁹. Здесь ученый в какой-то мере был сторонником определения администрации, содержавшегося в исследованиях французских полицейистов, административистов, включая полицию безопасности в одну из отраслей особенной части административного права. Ученый особо подчеркивал, что наука административного права в своем развитии далека от идеала и не определилась в отношении границ и предмете этой науки. Но исторически и генетически наука административного права есть не что иное, как следующая ступень развития науки полицейского права¹⁰.

И. Т. Тарасов, констатируя самостоятельность данной правовой науки, охарактеризовал ее соотношение с государственным, уголовным, судебным, финансовым правом, политической экономией, статистикой. Наука административного права рассматривалась как система, включающая три части: введение, общую часть и особенную часть. Во введении анализировались предмет науки, основные понятия, методы исследования, соотношение с другими науками и связь с остальными отраслями государственного управления; история учений и учреждений. В общей части анализировались общие для всей деятельности администрации три отдела: органы администрации, власть администрации, обеспечение закономерности (законности) в деятельности администрации. В особенную часть входили отдельные отрасли деятельности администрации: безопасность, просвещение, сообщение, обращение, производство, распределение и потребление¹¹. Отметим, что структура общей и особенной частей административного права, по И. Т. Тарасову, весьма созвучна современному административному праву.

Органы администрации (о правовом статусе субъектов административного права). И. Т. Тарасов подразделял органы администрации в зависимости от целей (общегосударственные, местные и личные) на три категории: органы правительства (министерства, генерал-губер-

⁸ См.: Тарасов И. Т. Иван Посошков : (историко-биографический очерк) // Юридический вестник. 1880. № 10. С. 179—209.

⁹ См.: Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1. С. 3.

¹⁰ См.: Там же. С. 11.

¹¹ См.: Там же. С. 19.

наторства и др.), самоуправление (губернские и уездные дворянские собрания и др.) и соединства (корпорации, общества, товарищества). Их управленческие полномочия были рассмотрены в сравнительно-правовом ключе на базе анализа положительного законодательства о деятельности таких органов в России, Англии, Франции, Германии. При этом под самоуправлением понималось автономное участие местных обывателей в местном управлении. Соединства рассматривались как свободное объединение единичных лиц для достижения совокупными средствами. По мнению ученого, соединство как юридическое лицо имеет свое внутреннее и публичное право. Внутреннее право касается учреждения и учредителей, устава, членства, закрытия. Публичное право определяет отношение правительства к учреждению соединства и признанию за ним прав юридического лица, установлению условий обязательного его закрытия.

Анализируя российское законодательство применительно к проведению политических собраний, И. Т. Тарасов считает нецелесообразным их абсолютный запрет. Он писал, что чрезмерное, не соответствующее уровню общественного развития ограничение права публичных собраний неизбежно влечет за собой, с одной стороны, частные нарушения этих запрещающих предписаний, подрывая тем самым авторитет закона, с другой — к раздражению и скрытому противодействию¹². В отношении тайных союзов или обществ запреты уместны, так как они, по мнению ученого, не могут быть отнесены к соединствам, в них отсутствует элемент публичности, гласности.

Строй (организация) администрации (об основах организации и деятельности исполнительной власти). В качестве основных начал в организации администрации И. Т. Тарасов выделял административную централизацию и децентрализацию. В единстве с централизацией он рассматривал бюрократизм, т.е. такую организацию администрации, когда все или большинство предметов управления вверены целой иерархии чиновников, представляющих собой как бы отдельный класс правителей. Служба чиновников обособляется, специализируется и делается промыслом чиновников на началах разделения труда. По сути, И. Т. Тарасов вел речь об обособлении особого института в структуре административного права — служебного права.

Ученый отмечал в качестве закономерности, что централизации и бюрократизму в значительной части присуще приказное управление (или управление по предписаниям). Такому управлению противостоит закономерное или правомерное управление (управление по законам и через законы), именно этому управлению и следует отдавать предпочтение¹³.

И. Т. Тарасов обосновал следующие основные принципы (правила) организации администрации:

1. Распределение предметов ведения должно быть настолько просто, насколько это совместимо с полным достижением цели.

¹² См.: Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1. С. 156.

¹³ См.: Там же. С. 169.

2. Круг действий каждого органа не должен заключать в себе слишком разнородные занятия.

3. Интенсивность власти и сферы деятельности должны соответствовать служебному положению органов управления, выстраиваться по служебной иерархии.

4. При возложении на одни и те же органы различных функций следует избегать возможности какого-либо столкновения между служебными правами и служебными обязанностями одного и того же органа, равно как занятие других должностей в различных учреждениях не вредило государственной службе.

5. Стремясь к назначению наименьшего числа служащих, следует в то же время иметь в виду возможно достаточное им вознаграждение.

6. Как в назначении должностных лиц, так и в повышении по службе следует строго соотносываться с качеством и количеством их познаний и приобретенной служебной опытности.

7. В местном самоуправлении следует замещать должности, по возможности, местными обывателями, как лицами знающими местные условия. Причем важно допустить в какой-либо форме и участие самих обывателей в выборе этих лиц.

8. Органы правительства, самоуправления и соединения должны находиться в таком соотношении, чтобы их совместная деятельность представляла собой одно органическое целое, была направлена на достижение одной общей цели, выражающейся в понятии об общем благе¹⁴.

Власть администрации (о формах и методах реализации исполнительной власти). И. Т. Тарасов подразделял власть администрации на две основные формы: исполнительная власть и принудительная власть.

Исполнительная власть осуществляется с помощью актов управления (распоряжений, приказов). Ученый выделил два уровня таких актов. Во-первых, это распоряжения, которые исходят от высших органов исполнительной власти. Во-вторых, это предписания и приказы, которые издаются во исполнение распоряжений. И те и другие должны опираться на закон, при коллизии с законом терять обязательность. Однако, как подчеркивал И. Т. Тарасов, в отношении повиновения этим актам не действует безусловное требование исполнения как относительно законов. От кого бы не исходило распоряжение, всегда имеет место вопрос о том, законно ли оно. Если распоряжение незаконно, если оно имеет целью нарушение самого закона, то повинующийся такому распоряжению виновен столько же, сколько и издавший незаконное распоряжение. Средствами обеспечения законности (закономерности) распоряжений, т.е. их соответствия закону, служат, по утверждению ученого: 1) право представлений, делаемых в этих случаях низшими органами администрации высшим; 2) право жалобы, принадлежащее частным лицам и общественным органам;

¹⁴ См.: Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1. С. 170—175.

3) контроль общих судов при рассмотрении ими дел о неисполнении распоряжений администрации; 4) постоянный контроль административных судов (административная юстиция)¹⁵.

Принудительная власть (об административном принуждении). Наши современники особо отмечают, что И. Т. Тарасов был первым российским ученым-административистом, написавшим монографическую работу «Личное задержание как полицейская мера безопасности» (Ярославль, 1885—1886)¹⁶, в которой проанализированы меры административного принуждения. Заслуга И. Т. Тарасова, как подчеркивается в литературе, состоит в том, что он эти меры очертил достаточно четко в сравнении с другими учеными-полицейстами¹⁷.

Принуждение рассматривается И. Т. Тарасовым как крайнее средство, которое довольно часто может нарушать права граждан. В связи с этим он обосновал необходимость установления переходных мер от распоряжения к принуждению. К таким мерам, предшествующим принуждению, он отнес: приказание, приказание с угрозой исполнить приказываемое за счет обязанного, приказание с угрозой наказания и приказание с угрозой физического принуждения.

Принудительная власть администрации была определена ученым как совокупность принудительных мер, на применение которых администрация уполномочена законом. Именно законом определяются границы этой власти, условия ее применения. При этом И. Т. Тарасов в качестве основных положений права принудительной власти называл следующие:

- 1) граница принуждения зависит от рода и меры сопротивления, которое встречает исполнение;
- 2) принуждение не имеет места там, где нет сопротивления;
- 3) сила принуждения должна быть пропорциональна сопротивлению, поэтому применение принудительных мер должно идти последовательно от низших к высшим мерам;
- 4) законность применения принудительных мер должна подлежать судебному контролю¹⁸.

Формы принуждения были классифицированы на четыре группы: 1) наделение администрации и полиции судебной властью как средством принуждения; 2) право администрации и полиции на личное задержание; 3) вооруженное принуждение; 4) объявление исключительного, осадного или чрезвычайного положения.

¹⁵ См.: *Тарасов И. Т.* Краткий очерк науки административного права. Т. 1. С. 180.

¹⁶ *Тарасов И. Т.* Полицейский арест в России. Период императорский // *Временник*. 1885. Кн. 37. С. 1—72 ; 1886. Кн. 38 (продолжение). С. 13—200 ; 1886. Кн. 39. Кн. 40. В оглавлении следующее название: *Личное задержание как полицейская мера безопасности*. Ч. 2 : *Полицейский арест в России*. Отд. 2. Период Императорский.

¹⁷ См.: *Административная ответственность и проблемы административного права* : (Четвертые «Лазаревские чтения» : к 70-летию Бориса Михайловича Лазарева) // *Государство и право*. 2000. № 10. С. 19.

¹⁸ См.: *Тарасов И. Т.* Краткий очерк науки административного права. Т. 1. С. 192.

Особое внимание И. Т. Тарасов уделит вопросам определения сферы деятельности администрации и ее границ. В частности, он отметил, что данные границы не остаются постоянными, они исторически изменчивы. Не соглашаясь с позицией крайних противников (физиократов) и крайних сторонников (меркантилистов) правительственного вмешательства в экономику, общественную жизнь, ученый настаивал на том, что наиболее правильно определять сферу и границы этого вмешательства согласно целям государства и уважению к индивидуальной свободе как основе всякого благоустроенного общежития. Необходимым условием правительственного (административного) вмешательства служит, по его мнению, правильная организация администрации, которая использует предоставленную ей исполнительную и принудительную власть посредством сочетания положительных (содействие, поощрение и др.) и отрицательных (запреты, принуждение и др.) мер. Прогрессивное начало в их сочетании заключается в преимущественно ведущей роли положительных мер, в постоянном возрастании значения этих мер. Так, принудительное школьное обучение немислимо без соответствующих положительных мер по созданию школ, подготовке учителей и т.д.¹⁹

Обеспечение правильности и закономерности в деятельности администрации (о механизме обеспечения законности в сфере исполнительной власти). И. Т. Тарасов к способам обеспечения законности в сфере исполнительной власти относил следующие меры: угрозы, поощрения, ответственность (дисциплинарная, судебная), отчетность, ревизия, контроль, административная юстиция. На основе анализа российского законодательства в качестве поощрения к правильной и ревностной службе были рассмотрены: а) повышение по службе; б) награды в форме чинов, орденов, денежных наград и др.; в) организация пенсионного дела и эмиритальных касс. Применительно к дисциплинарной ответственности должностных лиц ученый утверждал, что во всех случаях неправильного наложения дисциплинарного взыскания за потерпевшим должно признаваться право обжалования такого наказания, но не в общих судах, а в судах административных, как органах административной юстиции. Это обусловлено тем, что именно административные суды, состоящие из опытных в делах администрации лиц, ведая только этими делами, являются наиболее компетентным учреждением для правильного решения дел по такого рода жалобам²⁰.

Судебная ответственность администрации, должностных лиц была исследована ученым на основе сравнительного анализа законодательства и судебных систем Франции и Англии. Соответственно назывались две основные системы. Первая система — жалобная, в рамках которой физическое лицо, пострадавшее от неправильных действий должностных лиц администрации, должно обратиться с жалобой к начальству того должностного лица, чьи действия обжалуются. Суду предать должност-

¹⁹ См.: Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1. С. 285.

²⁰ См.: Там же. С. 311.

ное лицо может только его начальство или какое-либо уполномоченное административное учреждение. Русское законодательство, как отмечал И. Т. Тарасов, основывается именно на жалобной системе. Вторая система является судебно-исковой и предполагает непосредственное обращение граждан, пострадавших от исполнительной власти, к суду для защиты своих прав в уголовном или гражданском порядке.

Отчетность в системе исполнительной власти квалифицировалась как способ обеспечения законности в ее деятельности. К требованиям, предъявляемым к отчетности, И. Т. Тарасов причислял следующие: а) соблюдение формы отчетности, установленной законом; б) сочетание внутренней и внешней отчетности; в) публичность; г) обязательность отчетности во всех сферах и во всех органах управления; д) срочность; е) соблюдение установленного порядка составления отчетов; ж) утверждение и проверка отчетов²¹.

Ревизия как одна из форм контроля заключается, по замечанию ученого, в непосредственном единовременно или периодически повторяющемся ознакомлении с положением дел, а не в рассмотрении только отчетности контролируемого учреждения. К ревизиям должны предъявляться следующие требования: а) независимость и компетентность ревизора; б) периодичность, продолжительность ревизий; предусмотренные законодательством полномочия ревизоров; в) отчетность по результатам ревизий; г) право на обжалование результатов ревизий.

Контроль в отличие от ревизий состоит в постоянном наблюдении над органами управления во всех сферах их служебной деятельности по данным, представляемым самими контролируемыми.

Административная юстиция. И. Т. Тарасов был сторонником развития административной юстиции. Он полагал, что для защиты прав и интересов граждан в отношениях с администрацией только судебной и дисциплинарной ответственности органов администрации недостаточно. Как показала практика всех государств, в деятельности администрации всегда возможны еще и такие действия и распоряжения, которые, не будучи ни преступлением, ни служебным упущением, тем не менее существенно нарушают законные права граждан, искажают закон — это так называемая «административная неправда». Данная проблема, по мнению И. Т. Тарасова, разрешена теорией и практикой административной юстиции. Выделены три типичных подхода, воззрения на административные суды. Одни юристы, преимущественно французские, опираясь на учение о разделении властей, требовали сосредоточения административной юстиции в руках администрации, исполнительной власти. Другие юристы желали ее вручить общим судам. Наконец, третьи, преимущественно немецкие, юристы настаивали на учреждении специальных административных судов, которые должны рассматривать дела о законности (правомерности) актов администрации. На примере Франции, Италии,

²¹ См.: Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1. С. 333—334.

Бельгии, Пруссии были проанализированы достоинства и недостатки этих трех систем, в том числе и смешанных. В России, считал И. Т. Тарасов, имелось лишь некое подобие административных судов (например, Сенат).

Завершая анализ научного наследия И. Т. Тарасова, еще раз подчеркнем, что красной нитью в его исследованиях проходит тезис о том, что административное право регулирует деятельность публичной администрации и обеспечивает защиту прав и интересов граждан от произвола исполнительной власти. Иными словами, речь идет о доктринальном определении административного права как права защиты гражданина от произвола, «административной неправды» администрации, исполнительной власти. Сохраняют свою актуальность и практическую значимость также и выводы автора:

- о легализации прав граждан, их объединений на участие в управлении государством;
- о гарантиях субъективных публичных административных прав (институты контроля за правомерностью актов управления (отчетность, ревизии, административная юстиция), дисциплинарная и судебная ответственность в сфере исполнительной власти; административная юстиция (административные суды));
- об определении границ права исполнительной власти на принуждение (характеристика мер принуждений (отрицательных мер) в единой системе координат с мерами положительными, при ведущей роли последних в государственном управлении обществом).

Ярославский государственный университет

Лушникова М. В., доктор юридических наук, профессор кафедры трудового и финансового права

E-mail: mvlu@univar.ac.ru

Тел.: (4852) 21-62-95

Yaroslavl State University

Lushnikova M. V., Doctor of Law, Professor of the Labour and Financial Law Department

E-mail: mvlu@univar.ac.ru

Tel.: (4852) 21-62-95