

В.Е. Севрюгин

**О ПЕРВОПРОХОДЦАХ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ НАУКИ**

**К столетию профессора
Василия Михайловича Манохина**

Введение: статья посвящена анализу научного наследия выдающегося отечественного ученого-юриста, доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Василия Михайловича Манохина, которому в этом году исполнилось бы 100 лет. **Цель** — описать собственные впечатления от знакомства с ученым, кратко затронув основные вехи его жизни и проанализировав его вклад в науку административного права. **Методологическая основа:** общенаучные (анализ, синтез, системно-структурный) и частнонаучные (логико-юридический, сравнительно-правовой) методы познания, позволяющие проанализировать основные направления научной деятельности профессора Манохина. **Результаты:** научное наследие В.М. Манохина охватывает ключевые направления развития как советской, так и современной российской административно-правовой науки, связанные с формированием и становлением новой системы государственно-правового устройства России на основе Конституции Российской Федерации 1993 г. **Выводы:** на основе исследования автором хронологического описания и анализа научного пути профессора В.М. Манохина сделан вывод о его огромном вкладе в становление и развитие науки административного права СГЮА в частности и в России в целом.

Ключевые слова: административное право, профессор Василий Михайлович Манохин, наука административного права, выдающийся ученый в области административного права в России.

V.E. Sevryugin

**ABOUT THE PIONEERS OF DOMESTIC
ADMINISTRATIVE-LEGAL SCIENCE**

**By the Centenary of Professor
Vasily Mikhailovich Manokhin**

Background: the article is devoted to the analysis of the scientific heritage of the outstanding Russian legal scientist, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the RSFSR Vasily Mikhailovich Manokhin, who would have turned 100 years old in 2023. **Objective** — describe your own impressions of meeting the scientist, briefly touching on the main milestones of his life and analyzing his contribution to the science of administrative

© Севрюгин Виктор Егорович, 2023

Доктор юридических наук, профессор кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин Института государства и права (Тюменский государственный университет), заслуженный юрист Российской Федерации; e-mail: admjurati@yandex.ru

© Sevryugin Viktor Egorovich, 2023

Professor of the Department of Theoretical and Public Law Disciplines of the Institute of State and Law (Tyumen State University), Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation

law. Methodology: general scientific (analysis, synthesis, system-structural) and private scientific (logical-legal, comparative-legal) methods of cognition, allowing to analyze the main directions of scientific activity of Professor V.M. Results: the scientific heritage of Professor V.M. Manokhin covers the key areas of development of both Soviet and modern Russian administrative and legal science, related to the formation and formation of a new system of state and legal structure of Russia on the basis of the Constitution of the Russian Federation of 1993. Conclusions: based on the author's study of the chronological description and analysis of the scientific path of Professor V.M. Manokhin, the conclusion is made about the professor's huge contribution to the formation and development of the science of administrative law both in the SSLA and in Russia.

Keywords: Professor Vasily Mikhailovich Manokhin, administrative law, science of administrative law, an outstanding scientist in the field of administrative law of Russia.

Сегодня трудно переоценить роль и значение научного наследия заслуженного деятеля науки РСФСР, доктора юридических наук, профессора, основателя и лидера саратовской научной школы административного права Василия Михайловича Манохина в становлении и развитии советской административно-правовой науки, его актуальных, свежих научных идей, взглядов и предложений на возрождение российского административного и административно-процессуального права. В рамках данной статьи не преследуется цель провести всесторонний и полный анализ научного наследия В.М. Манохина. Оно огромно. Это еще предстоит сделать биографам, многочисленным ученикам и последователям ученого. Моя скромная задача — отдать дань искреннего уважения светлой памяти крупного Ученого, Человека, Патриота и Гражданина своей страны, с которым судьба подарила мне несколько незабываемых встреч и бесед.

Василий Михайлович относится к тому поколению советских людей, ученых-фронтовиков, которые стойко и мужественно вынесли на своих плечах все тяготы страшной войны и послевоенной разрухи, оставаясь при этом удивительно скромными, добрыми и отзывчивыми людьми, истинными патриотами.

Вчитываясь в скупые строчки биографии и опираясь на прижизненные воспоминания ученого о пережитом и пройденном пути, зримо представляешь себе как причудливо переплелась практически вековая жизнь и научно-педагогическая деятельность В.М. Манохина (25.11.1923–22.06.2017) с эпохой великих потрясений и грандиозных перемен как в жизни великой страны, так и с судьбами миллионов людей.

Детство Василия Михайловича прошло в простой крестьянской семье в селе Чистовке Уметского района Тамбовской области и пришлось на окончание гражданской войны, раскулачивание, насильственную коллективизацию деревни, репрессии, голод, преодоление разрухи народного хозяйства. Юность связана с непосредственным его участием в Великой Отечественной войне, на которую он ушел добровольцем прямо со школьной скамьи, и после — с учебой в Саратовском юридическом институте имени Д.И. Курского. Послевоенный период отражает напряженную учебу в аспирантуре, активную работу над кандидатской диссертацией и ее успешную защиту, дальнейшее продолжение научных исследований и успешную защиту докторской диссертации, начало заведования кафедрой административного права.

Зрелые годы совпали с разоблачением и осуждением культа личности И.В. Сталина, хрущевской оттепелью, брежневским застоєм, горбачевской перестройкой

и гласностью, борьбой с пьянством и алкоголизмом, стагнацией социалистической экономики и расцветом теневой экономики, всеобщим дефицитом товаров первой необходимости и пустыми полками магазинов.

1991–2000 гг. характеризуются распадом великой страны — Союза Советских Социалистических Республик (СССР), принятием новой демократической Конституции Российской Федерации (1993), «чубайсовской» приватизацией, бандитским беспределом, диким переделом собственности, развалом экономики, безработицей и жутким обнищанием народа, гражданской войной в Чечне, «семибанкирщиной», появлением олигархата, преклонением перед Западом, грабительским вывозом капитала за границу.

2001–2017 гг. свидетельствуют о возрождении России как независимого суверенного государства, пробуждении ее национального самосознания, восстановлении престижа и военной мощи российской армии и службы в вооруженных силах, присоединении к ВТО и Болонскому процессу, восстановлении сельского хозяйства и российской экономики, переходе к импортозамещению, и одновременно о начале развала одного из лучших в мире советского школьного и вузовского образования, российской науки, «утечке умов» за границу, росте государственного бюрократического аппарата, проведении административной и иных многочисленных реформ, борьбе с коррупцией.

Становление В.М. Манохина как ученого произошло в трудный для страны и для развития науки административного права, послевоенный период. Сразу после окончания Великой Отечественной войны Василий Михайлович поступил в Саратовский юридический институт имени Д.И. Курского, в котором остался почти на 70 лет (1946–2017). Из них 57 лет проработал на одной кафедре, и из них 38 лет заведовал кафедрой административного и финансового права (1960–1998), по сути, им созданной.

Нельзя забывать, что в 30–40 гг. XX в. наука административного права вообще была исключена из советской правовой системы как наука буржуазная, чуждая для советского социалистического строя, а значит, вредная для советского народа (с вытекающими для ее представителей негативными последствиями). Многие академические ученые, профессорско-преподавательский состав вузов были вынуждены прекратить заниматься научно-педагогической деятельностью в целях сохранения науки административного права (А.И. Елистратов, А.Ф. Евтихийев, В.Н. Кобалевский, С.С. Студеникин и др.). А те ученые, которые не приспособились или «не подстроились» к новым реалиям, были подвергнуты репрессиям, уволены с работы и высланы из Москвы, Ленинграда и других крупных городов. Многие молодые исследователи добровольцами ушли на фронт, некоторые из них не вернулись.

В значительной степени возрождение послевоенной науки административного права связано с именами таких ученых фронтовиков, как И.Н. Ананов, А.В. Евтихийев, А.И. Елистратов, И.Д. Левин, И.П. Трайнов, В.М. Манохин, С.С. Студеникин, Г.И. Петров, В.Д. Сорокин, А.Е. Лунев, Е.В. Шорина, Ц.А. Ямпольская, Ю.М. Козлов, Р.С. Павловский, В.П. Ключниченко, Е.В. Додин, М.И. Еропкин, Ф.С. Разаренов и др. Благодаря их энтузиазму, стараниям и усилиям в 1950–1960-х гг. начинают появляться первые работы по развитию советского административного права, выходить в свет первые монографии, учебники и учебные пособия, защищаться первые кандидатские и докторские диссертации по административно-правовой проблематике.

Следует вспомнить, что первая в СССР кандидатская диссертация по административному праву была защищена непосредственно перед началом войны, в 1940 г. в Институте права Академии наук СССР. Ее автором стал Семён Севастьянович Студеникин (1905–1957), представивший работу на тему «Основные принципы советского административного права». Докторская диссертация, защищенная им в 1949 г., посвящена теме «Советская административно-правовая норма и ее применение», является актуальной и в настоящее время. В ней он впервые обосновал понятие государственного управления и его тесную связь с административным правом, описал и выделил специфику как материальных административно-правовых норм, так и норм административно-процессуального права.

В.М. Манохин защитил кандидатскую диссертацию в 1954 г. на тему «Роль Советов депутатов трудящихся в хозяйственно-организационной и культурно-просветительской деятельности Советского государства в послевоенный период»; в 1963 г. — докторскую диссертацию на тему «Основы правовой организации аппарата управления Советского государства в условиях развернутого строительства коммунизма».

Большинство исследователей, преимущественно довоенного и военного времени, под наукой административного права понимали совокупность общественных отношений, возникающих при осуществлении государственного управления. В тот период наука советского административного права охватывала всю проблематику науки управления [1–3].

Родоначальниками данного направления развития советского административного права были И.Н. Ананов, С.М. Берцинский, А.В. Евтихийев, И.Д. Левин, И.П. Трайнин, С.С. Студеникин, Г.И. Петров, Ю.М. Козлов и некоторые другие ученые. Однако в последующие годы названное направление в развитии науки советского административного права было признано ошибочным и подверглось резкой критике [4].

В конце 60-х – начале 70-х гг. прошлого века советские студенты, в том числе моя персона, изучали административное право уже по новым учебникам, авторами которых были в основном фронтовики В.М. Манохин, Г.И. Петров, Р.С. Павловский, Ю.М. Козлов, М.И. Еропкин, В.Д. Сорокин, В.П. Ключниченко. Более обстоятельно с научными трудами профессора В.М. Манохина удалось познакомиться во время учебы в аспирантуре в Москве, в процессе подготовки к защите кандидатской диссертации.

Первая очная встреча с профессором В.М. Манохиным произошла в 1986 г. на Всесоюзной научно-практической конференции по проблеме перестройки юридической науки и образования, проходившей в актовом зале главного корпуса МГУ на Ленинских горах, куда я был направлен в командировку, будучи заведующим кафедрой административного права и административной деятельности органов внутренних дел Тюменской высшей школы милиции МВД СССР. Во время большого перерыва мой друг и коллега профессор Демьян Николаевич Бахрах представил меня Василию Михайловичу Манохину. Там же я познакомился с заведующим кафедрой административного и финансового права Харьковского юридического института, Героем Советского Союза, профессором Рафаилом Семёновичем Павловским. На пленарном заседании ожидалось выступление выпускника юридического факультета МГУ, генерального секретаря ЦК КПСС М.С. Горбачева. Вел заседание А.И. Лукьянов (член политбюро ЦК

КПСС, выпускник юридического факультета МГУ). Помню, что все участники конференции были в приподнятом настроении от происходящего масштабного, исторического события. После окончания пленарного заседания мы, дружно общаясь, вчетвером пошли перекусить в одно из ближайших кафе. На следующий день продолжили наше общение на кафедре административного и финансового права юридического факультета МГУ, где проходил семинар по проблеме переустройства административного права. В процессе оживленной и полезной дискуссии по данной проблеме за реформирование учебной программы по административному праву высказались В.М. Манохин, Д.Н. Бахрах, Р.С. Павловский и еще ряд коллег. Но идею реформы административного права в то время поддержали далеко не все представители административно-правовой науки. Через год после прошедшей научно-практической конференции в одном из центральных юридических журналов вышла в свет одна из первых научных статей по проблеме реформирования административного права [5, с. 49–52].

Мое первое впечатление от знакомства и общения с этим удивительно скромным, порядочным человеком, известным ученым только укрепилось в процессе последующих встреч и сохранилось в моей памяти на всю жизнь.

Необходимо заметить, что Василий Михайлович был удивительным домоседом и редко выезжал на какие-либо научные мероприятия за пределы Саратова. Поэтому дальнейшие встречи с профессором Василием Михайловичем Манохиным проходили на Волжской земле, в Саратовском юридическом институте (ныне — Саратовской государственной юридической академии).

Следующая встреча с профессором В.М. Манохиным состоялась в 2006 г. во время моей очередной командировки в Академию, ровно через 20 лет после первой. В то время Саратовская государственная академия права была выбрана Министерством образования и науки РФ в качестве базы для проведения совещаний председателей диссертационных советов по юридическим наукам. Будучи председателем диссертационного совета по праву при Тюменском государственном университете, я каждые два года выезжал в командировки в Саратов для участия в работе данного совещания.

В один из первых моих приездов в Академию по инициативе В.М. Манохина и Н.М. Кониной кафедра административного и финансового права организовала творческую встречу за круглым столом с председателями диссертационных советов по профилю административного права и экспертов по праву Высшей аттестационной комиссии Минобрнауки России. В этой встрече приняли участие профессор Борис Вульфович Россинский (эксперт ВАК, председатель диссертационного совета при Российской правовой академии), профессор Юрий Николаевич Старилов (эксперт ВАК, председатель диссертационного совета при Воронежском государственном университете), профессор Владимир Иванович Майоров (председатель диссертационного совета при Южно-Уральском государственном университете), профессор Виктор Егорович Севрюгин (председатель диссертационного совета при Тюменском государственном университете), ученые секретари диссертационных советов Омского, Томского и других государственных университетов. После окончания встречи и чаепития на кафедре Василий Михайлович подарил мне один из своих последних учебников по административному праву [6] с дарственной подписью. За что я ему очень благодарен. Задержавшись на кафедре на несколько минут, мы с Василием Михайловичем проговорили более трех часов на разные темы. Затронули проблему реформиро-

вания школьного и вузовского образования, разделения высшего юридического образования на два уровня — магистратуру и бакалавриат по болонскому сценарию. Он был решительно против такой «реформы». Сомневался, что наши, российские дипломы о высшем образовании, выданные по болонскому образцу, особенно в гуманитарной сфере, вряд ли будут признаваться. Так же как на Западе не признавались и не признаются дипломы советского образца. Говорил, что десятилетиями отлаженную, хорошо себя зарекомендовавшую и адаптированную к нуждам народного хозяйства советскую систему высшего и среднего специального образования ломать в угоду Западу нельзя. И, как показало время, оказался совершенно прав. Был против излишнего, по его мнению, дробления номенклатуры научных специальностей и образования диссертационных советов по одной научной специальности. И оказался прав.

Профессор В.М. Манохин является признанным научным авторитетом в области государственной службы как бывшего СССР, так и современной России. Последние тридцать лет своей научно-педагогической деятельности он посвятил проблеме становления, развития и реформирования государственной гражданской и муниципальной службы Российской Федерации, росту ее авторитета и формированию профессионализма служащих. Василий Михайлович выступал активным участником и соавтором, независимым экспертом многих федеральных законов и программ, в том числе законов Саратовской области.

В связи с этим меня интересовала позиция и взгляды маститого ученого на проблему подготовки управленческих кадров для органов государственной власти и местного самоуправления. Как известно, в бывшем СССР подготовкой кадрового резерва для органов государственной и местной власти и их переподготовкой занимались в основном партийные органы. Они на местах подбирали перспективную рабочую молодежь, толковых хозяйственных руководителей из числа членов КПСС, комсомольских активистов и направляли их на учебу в Академию общественных наук при ЦК КПСС, высшие партийные и комсомольские школы. По их окончании выпускники назначались на соответствующие руководящие должности в партийные, советские и хозяйственные органы как в центре, так и на местах. То есть была создана эффективно работающая стройная система отбора, подготовки и ротации партийных и управленческих кадров.

К сожалению, отметил Василий Михайлович, в современной России такой стройной системы отбора и подготовки профессиональных кадров для службы в органах государственной и местной власти пока нет. Восполнить же этот пробел, по его мнению, должна была специально созданная при Президенте Российской Федерации академия народного хозяйства и государственной службы (РАНХ иГС). Для подготовки управленческих кадров новой формации была открыта специальность «Государственное и муниципальное управление» и новомодная профессия «менеджер». К 2010 г. эта специальность была открыта более чем в 2 500 российских вузах и их филиалах по всей стране. Почти половину выпускников гуманитарных специальностей составляли менеджеры. Параллельно с квалификацией «менеджер» шла подготовка и выпуск по специальности «менеджмент». Чем отличаются эти «менеджеры», обучающиеся в рамках одного экономического профиля, не понятно. Как показала многолетняя практика их подготовки, такие менеджеры на рынке труда оказались не востребованными. Более половины из них не могут трудоустроиться по избранной специальности.

В процессе частного разговора я рассказал В.М. Манохину, что к подготовке государственных и муниципальных служащих имел непосредственное отношение. С 1994 г. в Тюменском государственном университете велась подготовка по специальности «государственное и муниципальное управление» сначала на юридическом факультете, а с 1996 г. на специально образованном факультете государственного управления, который я возглавил. Цель создания такого факультета — подготовка юристов-менеджеров новой формации, высококвалифицированных специалистов для органов государственной и местной власти.

В отличие от чистых юристов-правоведов, подготовка которых велась для работы в прокуратуре, следственных, судебных, правоохранительных органах, адвокатуре, нотариате, факультет государственного управления был призван готовить специалистов для государственной гражданской и муниципальной службы с присвоением квалификации юрист-менеджер. Подготовка юристов-менеджеров осуществлялась по новому экспериментальному учебному плану, содержащему юридический, экономический и управленческий блоки, утвержденного лично министром высшего образования Российской Федерации. Это был настоящий прорыв в создании стройной системы обучения, подготовки и переподготовки управленческих кадров для органов государственной власти и местного самоуправления. За десять лет (1994–2004) было подготовлено более одной тысячи высококвалифицированных специалистов. Все они, еще во время учебы, были востребованы на рынке труда и после выпуска трудоустроены. Эксперимент с подготовкой юристов-менеджеров в Тюменском государственном университете министром науки и образования Российской Федерации был признан успешным. Подлинник письма министра с его резолюцией находится в архиве Тюменского государственного университета. К сожалению, по непонятным причинам, выпуск юристов-менеджеров был прекращен, а экспериментальный учебный план положен под сукно. По этому поводу В.М. Манохин с грустью заметил, что мало написать хорошие законы и планы, надо добиваться их выполнения.

По мнению Василия Михайловича, в деле подготовки государственных и муниципальных служащих все-таки наметился прогресс. Приняты федеральные законы и законы субъектов Федерации, множество подзаконных актов в виде постановлений Правительства РФ, регламентирующих правовой статус и работу государственных и муниципальных служащих. Однако для наведения порядка в этом важном деле предстоит сделать еще очень много. Прежде всего это создание в стране и в системе государственной и муниципальной службы диверсифицированного антикоррупционного законодательства. В диверсификации нуждается трудовое и налоговое законодательство, законодательство об образовании, науке и о социальном обеспечении. Проблемой остается трудоустройство выпускников, особенно обучающихся за счет бюджета, коммерциализация образования. Поспешное, в угоду западным веяниям и стандартам разделение российского высшего образования на две ступени — бакалавриат и магистратуру — сломало сложившуюся в стране и успешно работающую систему подготовки профессиональных кадров. Подорвало доверие работодателя к высшему образованию.

В беседах и личных встречах с уважаемым профессором затрагивались и другие проблемы. К числу наиболее острых, по мнению Василия Михайловича, относится текучесть юридических кадров. По данным статистики, до 40 % выпускников юридических вузов и факультетов после выпуска не приступали к работе по избранной юридической специальности. Особенно остро стоит про-

блема с дефицитом, связанном с текучестью молодых юридических кадров из правоохранительной системы, где на подготовку таких специалистов тратятся огромные бюджетные средства.

Все последующие встречи с Василием Михайловичем, иногда мимолетные, проходившие в 2008, 2010 и 2012 гг. во время моих командировок на совещания председателей диссертационных советов в Академию, были интересными и полезными. Общение с этим скромным, мудрым и интеллигентным человеком всегда доставляло истинное удовлетворение. Светлая память о Василии Михайловиче Манохине навсегда сохранится в наших сердцах, а его творческое научное наследие еще долгие годы будет верно служить людям и делу процветания российской административно-правовой науке.

Библиографический список

1. *Кобалевский В.М.* Очерки советского административного права. Харьков: Гос. изд-во Украины, 1924. 258 с.
2. *Евтихийев А.Ф.* Основы системы административного права. Харьков: Юрид. изд-во НКЮ УССР, 1925. 332 с.
3. *Елистратов А.И.* Основные начала административного права. 2-е изд., испр. и доп. М.: Изд-ние Г.А. Лемана и С.И. Сахарова, 1917. 294 с.
4. *Лазарев Б.М.* Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юрид. лит., 1988. 320 с.
5. *Бахрах Д.Н., Манохин В.М., Павловский Р.С.* Административное право и перестройка // Правоведение. 1988. № 6. С. 49–52.
6. *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Российское административное право: учебник. 2-е изд., испр. и доп. Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2003. 495 с.

References

1. *Kabalevsky V.M.* Essays of Soviet administrative law. Kharkiv: State Publishing House of Ukraine, 1924. 258 p.
2. *Evtihiev A.F.* Fundamentals of the system of administrative law. Kharkiv: Legal Publishing house of the NKYU of the Ukrainian SSR, 1925. 332 p.
3. *Elistratov A.I.* Basic principles of administrative law. 2nd ed., ispr. and add. M.: Published by G.A. Lehman and S.I. Sakharova, 1917. 294 p.
4. *Lazarev B.M.* Public administration at the stage of perestroika. M.: Legal lit., 1988. 320 p.
5. *Bakhrakh D.N., Manokhin V.M., Pavlovsky R.S.* Administrative law and perestroika // Jurisprudence. 1988. No. 6. P. 49–52.
6. *Manokhin V.M., Adushkin Yu.S.* Russian administrative law: textbook. 2nd ed., ispr. and add. Saratov: Publishing house of SGAP, 2003. 495 p.