

Н. Е. Бунякин

**КОНЦЕПЦИЯ
СТАНОВЛЕНИЯ И
РАЗВИТИЯ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В
РОССИИ**

• ИЗДАТЕЛЬСТВО ТГТУ •

Министерство образования Российской Федерации
Тамбовский государственный технический университет
Юридический институт МВД России
Тамбовский филиал

Н. Е. Бунякин

**КОНЦЕПЦИЯ
СТАНОВЛЕНИЯ И
РАЗВИТИЯ
АДМИНИСТРАТИВНОГО
ПРАВА В РОССИИ**

**Издательство ТГТУ
Тамбов - 2002**

ББК X
Б911

Рецензенты:

Доктор юридических наук, профессор
Саратовской государственной академии права
Н. М. Конин

Кандидат юридических наук, доцент
Саратовской государственной академии права
Ю. С. Адушкин

Кандидат юридических наук
Тамбовского филиала Юридического института МВД России
В. Б. Белорусов

Н. Е. Бунякин

Б911 Концепция становления и развития административного права в России: Монография. Тамбов: Изд-во ТГТУ, 2002. 148 с.

ISBN 5-8265-0206-1

Монография представляет собой историко-правовой анализ проблем развития науки административного права. Анализируются основные черты внутреннего развития форм управления, организации системы государственного управления, развития норм, понятия и науки административного права. В работе исследуется понятие исполнительной власти, ее функции, которые присущи исторической особенности России. Проводится критический анализ предмета и системы административного права в различных исторических периодах России.

Работа предназначена для слушателей, студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов, работников исполнительных органов государственной власти.

ББК Х

ISBN 5-8265-0206-1

© Тамбовский государственный
технический университет
(ТГТУ), 2002

© Бунякин Н. Е., 2002

Научное издание

БУНЯКИН Николай Егорович

**КОНЦЕПЦИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В РОССИИ**

Монография

Редактор Т. М. Федченко
Компьютерное макетирование Е. В. Кораблевой

Подписано к печати 19.08.2002
Формат 60 × 84/16. Бумага офсетная. Печать офсетная
Объем: 8,60 усл. печ. л.; 5,51 уч. изд. л.
Тираж 300 экз. С. 525^М.

Издательско-полиграфический центр ТГТУ
392000, Тамбов, Советская, 106, к. 14

"Правители, Законодатели действуют по указаниям

истории, и смотрят на ее листы как мореплаватели

на чертежи морей"

Н. М. Карамзин

ВВЕДЕНИЕ

Административное право является одной из древнейших и фундаментальных отраслей правовой системы. Оно имело и имеет большое общественное значение для жизнеобеспечения и регулирования отношений, складывающихся в обществе.

Современные условия способствуют обусловленности государственного управления с постановкой основной задачи – обеспечение согласованной, упорядоченной деятельности всех составляющих частей механизма исполнительной власти.

В своей совокупности механизм исполнительной власти представляет государственную администрацию с полномочиями реализации своих прав в масштабах России. Органы исполнительной власти администрируют, то есть управляют экономикой, социально-культурной и административно-политической сферами жизни общества, обеспечивают практическую реализацию законодательных актов. Естественно, что их деятельность носит административный (управленческий, исполнительный, внесудебный) характер.

Сам термин "административное" происходит от латинского слова *administration* и означает руководить, управлять.

Управление чаще всего воздействует на сам процесс жизненного бытия, затрагивая все сферы и механизмы общества. Регулятором всех отношений возникающих в сфере управления является административное право. Оно призвано регулировать общественные отношения, которые возникают в сфере государственного управления.

Административное право, право внутриорганизационного характера, постоянно усиливает свою социальную значимость.

Действующее в Российской Федерации административное законодательство представляет собой безбрежное собрание правовых норм, разбросанных в различных актах, которые в политическом соотношении просто необозримы.¹

Такую интерпретацию развития административного законодательства можно отнести не только к постсоветскому времени, но и ко всей ее истории. Большой объем историко-правового материала, лежащий в области административного законодательства, требует его изучения. Актуальность историко-правового исследования развития административного права проистекает не только из его внешнего количественного объема. Задачей первоочередной важности является последовательное системное изучение внутреннего развития форм управления, организации системы государственного управления, развитие норм, понятия и в целом науки административного права.

Актуальность историко-правового анализа административного права заключается еще и в том, что современные российские учебные программы и учебная юридическая литература практически не содержит даже одного параграфа, посвященного истории административного права. В редких изданиях историю развития административного законодательства рассматривают с октября 1917 года.

Подобный подход противоречит общеисторическому пути развития российской государственности и не отвечает современному представлению и уровню знания в данном вопросе. Включение в учебные курсы современного административного права изучение истории предмета данной науки восполнит создавшиеся пробелы и позволит полнее представить пути исторического развития, выработать всесторонний подход к действующему административному законодательству в России.

Некоторые выводы, содержащиеся в монографии, носят дискуссионный характер, вместе с тем данный аспект способствует формированию наиболее объективных научных представлений о сущности понятия истории развития науки административного права и современного истолкования фактов, а

также отдельных проблем этой науки.

Глава I

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАЗВИТИЯ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

В научной историко-правовой литературе весьма мало исследований, касающихся данной темы. Отдельные стороны вопроса оказались освещенными лишь в науке истории государства и права, где они традиционно рассматриваются для каждой исторической эпохи и периода развития государства и права обособленно.

Среди научных исследований, затронувших некоторые вопросы темы, следует назвать труды видных российских историков, таких как Н. М. Карамзин, В. Н. Татищев, М. М. Щербатов, С. М. Соловьев и другие. В своих трудах они коснулись лишь внешней стороны развития государственного развития государственного управления, наметив общее историческое развитие задач и форм управления. Кроме того, в XVIII веке сочинения Вольтерского, Татищева, Посошкова, Абрамова, затрагивающие дела внутреннего управления (хлебопашество, паспорта, переписи, народное образование и т.п.), были достоянием узкого круга ученых и широкого обсуждения их исследования не получили.

Научная юридическая литература в России получает широкое распространение в XIX веке. К числу первых российских юристов следует отнести С. Е. Десницкого и З. А. Горюшкина.

С. Е. Десницкий был первым русским профессором права и впервые стал читать лекции на русском языке. Он заложил основы изучения российского законодательства (законоведения). В этом отношении особый интерес представляют две методологические работы С. Е. Десницкого.²

В этих работах впервые была подчеркнута огромная значимость изучения права с применением сравнительно-исторических данных как метода. Нашли наиболее полно отражение взгляды идеологов Просвещения, считающих, что цель государства – достижение наибольшего количества благ наибольшим числом людей. Лучшей формой организации власти С. Е. Десницкий считал конституционную монархию. Усвоив достижения юриспруденции Англии и Франции, он привнес их политико-юридическую концепцию и в вопросы государственного управления.³

В стенах московского университета с 1786 года, по приглашению его директора Фонвизина, стал преподавать З. А. Горюшкин. Наилучшим из многочисленных трудов З. А. Горюшкина, по праву считается его "Руководство к познанию российского законоискусства", опубликованное в Москве в 1811 и 1816 годах.⁴

З. А. Горюшкин первым указал на значимость изучения обычаев (нравов и пословиц) русского народа, как на источник юриспруденции, и первым ввел в преподавание русского законодательства исторический элемент. Он указал также на важность и значимость древних памятников законодательства. Во всяком случае, попытка З. А. Горюшкина дать юридический обзор древних русских указаний, в том числе и в государственном управлении, была одной из самых удачных вплоть до издания "Опыта истории российских законов" профессора Рейца.

В России административное право как наука и первые исследования появляются в 1830 – 40-х годах. Первоначальный курс (по университетскому уставу) преподавался под именем "Законы государственного благоустройства и благочиния". В этот период закладываются основы административного (полицейского) права. В трудах Ободовского, Якова, Гуляева, Рождественского,

Платонова, Власьева, Степанова и других определялось понятие о полицейском праве, уточнялось содержание важнейших институтов "государственного благоустройства", проводилась сравнительная характеристика российского управления с управлением ведущих европейских государств: Франции, Англии и Германии. В трудах Степанова и Власьева впервые даны исторические очерки развития "государственного благоустройства", излагается и критикуется литература о полицейском праве, даются очерки истории русской полиции и действующих тогда полицейских установлений.⁵

Ряд новых идей в развитие науки полицейского права в России были внесены в 1860 – 80-х годах, в ходе буржуазных реформ, переменивших облик страны. Новую группу ученых представили профессора Лешков, Бунге, Андреевский и другие.

В 1880 – 90-х годах среди российской научной интеллигенции мнения о наименовании предмета и науки разделились, также как и в среде европейских юристов. Имели применение несколько наименований, таких как "государственное благоустройство", "полицейское право", "право внутреннего управления", "административное право". Различия в наименовании науки существенного влияния на ее создание не оказывали.⁸

Называя полицейское право общественным, профессор Лешков, к примеру, находил соединяющее звено между принципом свободы (элемент гражданского права) и принципом принуждения (элемент государственный) в понятии об обществе как социальном элементе, исходя из которого, рождалась идея о самоуправлении и союзном строе.

Н. Х. Бунге изложил только право благосостояния, подробно остановившись на ее экономической основе. Профессор И. Андреевский рассматривал деятельность не только государства и его органов в вопросах полицейского права, но и органов самоуправления.⁶

В работах А. Оскольского, А. И. Васильчикова раскрываются вопросы истории и соответственно та эпоха административного строя городов и самоуправления. Так, А. Оскольский посвятил большую часть своего труда истории и административному строю города Царства Польского. В работе А. И. Васильчикова "О самоуправлении" были изложены, на основании сравнительно-исторического метода, только ряд разделов права внутреннего управления в ведущих государствах Западной Европы и России.⁷

Кроме этого, в России с XVIII века имели хождение ряд переводных изданий зарубежных авторов, посвященных праву внутреннего управления.⁹

Несомненно большой вклад в реформы полицейского права и науки административного права на рубеже XIX – XX веков внес немецкий ученый-административист О. Майер. В работе "Немецкое административное право" (1895) он показывает несостоятельность, с научной точки зрения, полицейского права и значимость административного права. В частности приводятся аргументы развития науки административного права, ставится задача исследования юридической природы действующих органов государственного управления, их взаимодействие, разрешение конфликтных ситуаций в общем механизме.

В начале XX века российские ученые-юристы вплотную подошли к детальной проработке основополагающих понятий административного права. В работах А. И. Елистратова, В. В. Ивановского, В. Ф. Дерюжинского, И. Т. Тарасова и других ученых, представлено вполне современное понятие административного права.¹⁰

В данных работах, благодаря влиянию процессов государственно-правового развития страны в условиях революции 1905 – 1907 годов, вершиной развития административно-правовых отношений признается уже не полицейское, а правовое (конституционное) государство. Исследователи подчеркивали противоположность отношений между населением и правящей властью, отмечая, что в полицейском государстве эти отношения определялись не правом, а простым усмотрением представителей власти. Взаимные отношения между государственными и частными лицами были

исключены. В правовом государстве, наоборот, эти отношения объединены в культурной деятельности представителей государственной власти и частных лиц и строятся на праве (законе), имеют место развитые органы самоуправления и частные общества.¹¹

Следует отметить, что А. И. Елистратов фактически является создателем общей части науки административного права (см. прил. 1). В этой связи К. С. Бельский справедливо указывает, что в сочинениях А. И. Елистратова, изданных как до 1917 года, так и в 1920-х годах административно-правовой материал излагается в соответствии с институционной системой права, которая распределяла административно-правовые институты по трем разделам: субъекты административного права, объекты, формы административной деятельности (акты, принуждение, обеспечение законности). А. И. Елистратов создал в основных чертах ту часть административного права, которая позже под именем общей части займет место в советских учебниках административного права 1940 – 90-х годов. С этой точки зрения А. И. Елистратов – последний из магикан императорской науки административного права, заложивший первые камни в основание советской науки.

В науке административного права были уточнены понятия административной деятельности государства и государственной деятельности вообще: "...административная деятельность является лишь одним видом или формой государственной деятельности, заметно отличающаяся от законодательной и судебной как своим содержанием, так и теми формами, в которых она проявляется...".¹²

Следовательно, развитие науки административного права шло в неразрывной связи с развитием государства и права России. Проведенная в 1830-х годах кодификация российского законодательства под руководством М. М. Сперанского, реформы второй половины XIX века явились основополагающими вехами на этом пути. Важнейшей заслугой российской теоретической юриспруденции дореволюционной России было четко выработанное понятие административного права как одной из важнейших отраслей права. Особую ценность столетним исследованиям придает подчеркнутая значимость правового государства с представительным образом правления, которая является необходимой исторической и логической предпосылкой (условием) для возникновения и развития административного права. Исследования российских дореволюционных ученых-правоведов шли в тесной связи с достижениями западноевропейской науки. Широкое распространение получили международные научные конференции, велись оживленные научные дискуссии. Подобная взаимосвязь лишь укрепляла и способствовала развитию юридических наук, в том числе и по административному праву.

После октябрьских событий 1917 года в России создается советское государство и право, что значительно повлияло на развитие административного права. Уже в 1918 году возникла необходимость создания принципиально нового научного центра юридических исследований. Роль такого центра взяла на себя Социалистическая академия общественных наук, созданная в 1918 году. Она состояла из двух секций: научно-академической и учебно-просветительской. В состав нового бюро "политико-юридического разряда" в декабре 1918 года были включены ряд исследователей, занятых разработкой марксистско-ленинской теории, Е. Б. Пашуканис, М. А. Рейснер, К. Н. Тарковский и Э. Р. Тетернборн. В 1919 году к ним присоединились сотрудники Московского частного юридического института. Многие профессора вели занятия по дореволюционным программам. Преемственность в юридической науке сохранял лишь профессорско-преподавательский состав юридического факультета Московского университета, не признававший "новаций" марксистской теории.

С 1919 по 1925 годы Советское правительство предприняло ряд мер (репрессии, ссылки, высылки и т.п.) против профессуры не согласной с идеями большевистской диктатуры в РСФСР.

В составе правовых эмиграционных волн из России было немало правоведов. Юридические школы, сложившиеся в России в дореволюционный период, оказали заметное влияние на развитие

правовой теории в эмигрантской научной среде. Русские ученые-правоведы включились в работу зарубежных университетов и научных центров, воспринимая и перерабатывая, в свою очередь, современную западноевропейскую правовую традицию.

Особым явлением стало образование в зарубежье русских юридических учебных заведений и научных центров. Их целями было сохранение российской юридической традиции, создание условий для научной и педагогической деятельности, подготовка юридических кадров для будущей России, профессиональное образование молодых эмигрантов с целью приобщения их к практической деятельности в странах пребывания.

В начале 1920-х годов центрами сосредоточения юридических кадров из России стали Харбин, Прага, крупные университетские города в Югославии. Часть юристов осталась в Варшаве, Риге, Берлине и Париже. Большая группа правоведов добралась до Берлина на известном "философском пароходе", отплывшем из Петрограда в 1922 году.¹³

В Харбинском юридическом факультете среди многих российских ученых трудились и специалисты по государственному (административному) праву. К их числу следует отнести профессора В. В. Энгельфельда, который много внимания уделил анализу систем государственного управления и устройства Советской России и Китая, был признанным авторитетом в области административного права.

Над концепцией "регулятивного права" работал другой крупный ученый, профессор Г. К. Гинс, который относился к представителям психологической школы права, сформированной в России А. И. Петрожицким. Важнейшими работами Г. К. Гинса стали: "Право и сила" (1929), "На путях к государству будущего" (1930), "Новые идеи в праве и основные проблемы современности" (1931). Работая над концепцией "регулятивного права" Г. К. Гинс создал (совместно с русскими юристами харбинской школы) принципы так называемого "юридического солидаризма", которые перекликались с теорией "корпоративного государства", рожденной в фашистской Италии, и теорией "корпоративного права", разработанной некоторыми германскими и советскими юристами в начале 1920-х годов. Идеалом солидаризма являлась "индустриальная демократия", в которой сочетаются договорные и принудительные начала управления.¹⁴

При Карлове университете в Праге с мая 1922 года был образован русский юридический факультет, где государственное право читали доцент Н. Н. Алексеев, административное право – приват-доцент К. И. Зайцев, работали другие видные ученые. Так, в 1925 году в Праге вышел фундаментальный труд "Право Советской России" (два тома) под редакцией Н. Н. Алексеева и Н. С. Тимашева. В авторский коллектив вошли специалисты по административному праву. В книге давался анализ всей системы и отдельных отраслей советского права. В разделе об источниках права Н. Н. Алексеев и Н. С. Тимашев отмечали, что характерной особенностью советского правотворчества является пристрастие к писанному праву, так как для установившейся в РСФСР диктатуры важна была не конституция, а "непосредственный и многообразный политический эксперимент". Категория закона, по мнению авторов этого труда, к советскому праву вообще не применима. На практике отсутствует отличие законов от указов. Один декрет может быть отменен другим декретом без каких-либо особых условий, и это "независимо от иерархии соответствующих издающего и обвиняющего органов". Между центром и местными органами управления отсутствует четкое распределение правотворческих функций. В целом советское право определялось как "чистое выражение ничем не связанной и неограниченной силы, диктующей свои предписания и изменяющей их в зависимости от интересов и потребностей, стоящих у власти групп..."¹⁵

В свою очередь А. А. Богомоллов – представитель русской юридической науки в Берлине, включал в курс административного права главы об аренде промышленных предприятий и концессиях.

В разработках А. Фатеева, представителя русской юридической школы, наиболее заметной стала

геополитическая государственно-правовая тематика, заимствованная многими русскими правоведами у германской научной традиции, например, К. Хаусхафера. В этом направлении в 1928 году А. Фатеевым опубликован ряд работ, в которых подчеркивались идеи неразрывности государства и территории.

Таким образом, русская юридическая наука за рубежом в течение 1930-х годов смогла поднять ряд новых научных и политико-правовых проблем, недоступных для исследователей в Советской России. Русские правоведа-эмигранты вели свои исследования, основываясь на традиционных принципах российской государственной, психологической, социологической и других научных школ и направлений.

В РСФСР с 1925 года группа марксистов-юристов: П. И. Стучка, Е. Б. Пашуканис, В. В. Адоратский, И. П. Разумовский, Г. С. Гурвич, А. Я. Эстрин, С. М. Пру-шинский, А. Я. Вышинский, И. А. Меницкий, В. Н. Максимовский, И. С. Войтинский, С. И. Раевич, Г. С. Михайлов, Б. Е. Штейн и другие, сформировали свою теоретическую программу под названием "Наши задачи". "Нас объединяет, — заявлялось в этом документе, — революционно-диалекти-ческий метод ... прямая противоположность историко-эволюционному методу буржуазной юриспруденции...".¹⁶

После провозглашения этой программы советские ученые данной группы повели систематическую борьбу с учеными, стоящими на небольшевистских позициях. Секция подвергла "решительной критике" издававшийся в Москве с 1922 года журнал "Право и жизнь". Организованная политическая травля ученых, завуалированная под дискуссию и борьбу с буржуазной идеологией, привела к ликвидации в 1928 году данного издания. Основной задачей советских юристов была разработка трудов Маркса и Ленина для формирования "новой" методологической базы исследований в юрисдикции. Вследствие укрепившейся за годы гражданской войны диктатуры пролетариата, а также формулирование большевистскими государственными деятелями основных принципов правового государства, весьма отрицательно сказалось на дальнейшем становление и развитие науки административного права и административного законодательства в СССР. Нормы административного права слились воедино с нормами уголовного и уголовно-процессуального права, что особенно ярко проявилось в практике советской коллективизации 1930-х годов, массовых политических репрессиях против граждан вплоть до начала 1950-х годов.

На базе Социалистической академии с января 1923 года начала действовать секция советского строительства во главе с М. Ф. Владимировским. Основной задачей секции была консолидация сил юристов-марксистов в целях разработки вопросов советской системы и освоения методических трудов В. И. Ленина о государстве. В процессе деятельности секции был подготовлен ряд докладов, в том числе и по теме "Административный кодекс", смысл которого сводился к острейшей необходимости разработки и принятия административного кодекса. В эти годы административное право исследовали С. М. Бердинский, С. С. Болтинов, И. Н. Ананов, М. Е. Климов, С. С. Кравчук, С. С. Студеникин, А. М. Турубинер и другие.

В 1935 году, учитывая важность разработки административно-правовых проблем в связи с принятием Конституции СССР, в Академии Наук СССР произошла перестройка, результатом которой стало появление трех важнейших секторов будущих юридических исследований. Среди них выделена была секция "Государственное и административное право". Лишь только с 1940 – 50-х годов советская теоретическая юриспруденция смогла приступить к углубленной разработке ряда отраслей права, выпуску учебников и исследований по административному праву.

В становлении науки административного права особую роль сыграли труды С. С. Студеникина, в которых была обоснована марксистская концепция (например, см. прил. 2) предмета административного права, его системы, принципов советского государственного управления.¹⁷

С 1950 – 60-х годов в СССР начинается разработка институциональной системы административного законодательства об отдельной отрасли. В этом направлении выделяются работы С. Г. Бердовской, А. Е. Лунева, Н. Г. Салищевой, С. С. Студеникина, Е. В. Шориной, Ц. А. Ямпольской и многих других.

Разрабатывались вопросы советского административного права, роли прокуратуры в советском государственном управлении, укрепления государственной дисциплины. Основная задача, ставшая перед исследователями в административном и государственном управлении, была вскрыть конкретные специфические черты современного этапа развития социалистического государства и права, продемонстрировать их значение и взаимодействие в социалистическом обществе, руководящую роль КПСС в политической системе социалистического общества.¹⁸

С апреля 1974 года при Академии Наук СССР была сформирована секция по правовым проблемам управления, которая вызвала к жизни организацию Всесоюзного координационного совещания по вопросам науки управления и административного права. Формирование подобного научно-координационного центра позволило более глубоко и детально подойти к разработке проблем советского административного права.

Одним из значительных результатов в истории советского административного права явилось обоснование путей кодификации норм об административной ответственности и реализации теоретической модели, заложенной в Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (1980), а также с принятием соответствующих республиканских кодексов (в 1984 году был принят кодекс РСФСР об административных правонарушениях, в 2001 году – кодекс РФ об административных правонарушениях).

В них, спустя многие десятилетия существования и накопления административных норм в СССР, была осуществлена кодификация обособленной группы норм, регулирующих вопросы административной ответственности, полномочия субъектов административной юстиции и производство по делам об административных правонарушениях.

Разработку проблем вели советские административисты, к числу которых следует отнести труды Б. М. Лаза-рева, А. Е. Лунева, Ю. М. Козлова, Н. Г. Салищевой, В. А. Ло-рия, Ю. А. Денисова, А. П. Коренева, Л. Л. Попова, И. И. Ве-ремеев, М. Я. Саввина, В. Э. Краснянского, Л. А. Николаевой, А. П. Шергина, Е. В. Шориной и многих других.

В большинстве работ 1970 – 80-х годов в СССР ставились вопросы более углубленного изучения субъектов административного права, проблемы развития норм административного права и их применения, вопросы соотношения судебного и административного порядка рассмотрения жалоб граждан, аппарат управления и другие.¹⁹

В ходе государственных реформ М. С. Горбачева, последующего кризиса и распада СССР, исследователи административного права уделили большее внимание таким вопросам, как административная ответственность в развитии административного права, административно-правовые аспекты юридической ответственности, право на обжалование в суд действий административных органов, ответственность должностных лиц по советскому административному законодательству, проведена научная дискуссия на страницах академических юридических изданий по проблемам обновления учебных программ и учебной литературы по административному праву.²⁰

Вместе с тем ряд проблем остались нерешенными в советской науке административного права. К числу сложных в советском административном праве следует отнести проблемы систематики, места и роли административного права в системе советского права. Так, в статьях А. Одоренко (1925) ставилась эта проблема, а затем в статьях Ц. А. Ямпольской (1956), Ю. М. Козлова и С. С. Алексеева, Ю. А. Тихомирова, Л. С. Явича, М. М. Россолова и других (1960 – 80) административное право по-прежнему оставалось синонимом права управления или управленческого права. В советской науке административного права система административного права объединяет общую (институционную) и особенную (отраслевую) части в одно целое. Такое соединение имело (остается в некоторых своих частях и сегодня в РФ) два существенных недочета. Во-первых, показывало административное право односторонне, исключительно под углом зрения государственного управления. Во-вторых, с дидактической точки зрения обрекало отраслевую (особенную) часть вместе с полицейским правом на прозябание и менее серьезное к ней отношение со стороны студентов и преподавателей. Однако к этой

конструкции настолько привыкли в советской юриспруденции, что всякая ее критика (это позволила себе впервые Ц. А. Ямпольская в 1956 году) воспринята была в штыки и осуждена.²¹

Современное административное законодательство РФ и научные исследования недоработок советского законодательства, учебная программа курса советского административного права, принятая в 1984 году, безнадежно устарела. Новые разработки активно ведутся в дискуссии применительно к новой концепции юридического образования Д. Н. Бахрахом, В. М. Манохиным, Д. В. Осинцевым, Л. Л. Поповым, Н. М. Кониным, Ю. П. Соловьев, профессорско-преподавательскими составами МГУ, Саратовской государственной юридической академии, Уральской государственной юридической академии, рядом других крупных научных центров РФ. Новая программа нацелена на раскрытие тезиса о том, что превращение (историческое) полицейского права в административное связано как с расширением его предмета, так и с идеей правового государства, выдвижением на первый план задачи создания нормальных условий жизни общества и его граждан. Подобная трансформация (возвращение от советского к дореволюционной полиции) связана в первую очередь с закреплением механизма защиты прав граждан и организаций от административного произвола, злоупотреблений, своеволия, некомпетентности государственной исполнительной власти.

Цели административно-правового регулирования – создание условий для эффективной деятельности аппарата государственного управления, нормальной жизни общества и его членов, ограничение и вытеснение административного произвола. К важнейшим принципам государственного управления и административного права в РФ отнесены: эффективность, законность, демократизм, федерализм, иерархия.²²

Особую остроту в постпереходный период в отечественной науке административного права занял вопрос о системе административного права.

Правоведение в 1938 – 1941 годах и 1956 – 1959 годах дискуссии о предмете и системе права свелись в СССР к дискуссии о предмете отдельных отраслей права. О системе же права говорилось лишь вскользь. Проблема системы административного права вновь поставлена сегодня такими учеными как К. С. Бельским, А. Ф. Ноздрачевым, Ю. М. Козловым и др.²³

Таким образом, на основе историко-правового анализа, необходимо:

- во-первых, изучить имеющийся материал по истории развития административного права в России;
- во-вторых, собрать и систематизировать имеющиеся данные по вопросу об организации и развития государственного управления с древнейших времен до начала XX века;
- в-третьих, выявить этапы развития российского административного права и отечественной науки административного права;
- в-четвертых, проанализировать развитие понятия, предмета, целей и задач методов исследования административного права России;
- в-пятых, сопоставить пути развития административного законодательства в царской, советской и современной России, осветить важнейшие проблемы и перспективы развития административного права в условиях правовой реформы в РФ.

Глава II

ОРГАНИЗАЦИЯ И РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

2.1. Историческое развитие задач и форм управления

Историческое развитие задач и форм управления России берет начало с момента зарождения и последующего развития Древнерусского государства Киевской Руси IX – XII веков.

Киевская Русь изначально развивалась как раннефеодальное государство. В качестве такового, этому государству были свойственны определенные характерные черты развития задач и форм управления.

Первоначально в Древнерусском государстве существовала десятичная численная система управления. Эта система выросла из более древней (племенной) организации периода военной демократии. Сущность этой системы заключалась в том, что начальник (князь) и начальники воинских подразделений – десятские, сотские, тысяцкие, стали руководителями более или менее крупных звеньев государства. Фигура князя из выборного племенного вождя превратилась в главу государства. Став главой государства, великий князь передает свою власть по наследству, по прямой нисходящей линии, т.е. от отца к сыну. К числу функций князя исследователи склонны относить три важнейшие функции:

- законодательную, засвидетельствованную "Русской Правдой";
- военную, суть которой выражалась в защите границ государства и управление дружиной;
- судебную-административную, выразившуюся в отправлении князем суда, установлении наказания (взимание штрафа), установлении "погостов и дани".

Становление княжеской администрации проходило на фоне первых административных и правовых реформ. Так, в X веке княгиней Ольгой была проведена "налоговая" реформа: были установлены пункты ("погосты") и сроки для сбора дани, регламентированы ее размеры ("уроки"). Летописец указал, что княгиня Ольга "устави по Месте погосты и дани и по Лузе оброки и дани...".²⁴

В начале XI века князем Владимиром устанавливается "десятина" – налог в пользу церкви, в XII веке князем Владимиром Мономахом вводится устав о закупничестве, регламентирующий кабально долговые и заемные отношения.

Древнерусское государство было все же относительно единым, так как подчинялось воле одного князя (монарха). Однако форма государственного единства была основана на отношениях сюзеренитета-вассалитета, когда вся структура государства покоится на лестнице зарождающейся и развивающейся феодальной иерархии.

Вассал зависит от своего сеньора, тот от более крупного сеньора или верховного великого Князя. Вассалы по обычаю и традиции обязаны были помогать своему сеньору, прежде всего участвовать дружинниками в его войске, платить дань, советовать князю, как лучше управлять и творить

правосудие. В свою очередь сеньор обязан был обеспечить вассала землей и защитить его от посягательства кого бы то ни было. В пределах своих владений вассалы обладали иммунитетом, в том числе и вопросах управления и правосудия с получением соответствующих доходов от этой деятельности.

Князя, судя по летописям и исследованиям ученых, не могли обойтись по обычаю и традиции не выслушав мнения приближенных. Так сложился в Древней Руси совет при князе, который не был юридически оформлен, но имевший серьезное влияние на монарха (князя) и дела управления. В этот совет входили приближенные великого князя, верхушка его дружины – княжи мужи.

Появление Совета восходит к древнейшему обычаю князей совещаться со своими старшими дружинниками. Аналогичных "советников" князя можно легко обнаружить в истории развития франкского, германского, французского и англосаксонского государств. Причем, князь всячески стремился привязать к себе дружинников, заинтересовать их выгодами службы. Например, в одном из первых письменных источников, посвященных учению об управлении на Руси, которое оставил Мономах "Поученья детям" выделяются князь "думающий с дружиною" и указывается, что князь, пренебрегающий мнением дружины, порицается как нарушитель древнего обычая. Чем лучше и умнее "думцы" князя, тем больше ему от этого польза.²⁵

И, наконец, третьим, но не последним по значению органом власти и управления Киевской Руси, были вечевые народные собрания. Подобные органы власти и управления имелись в истории сербов, поляков, древних германцев. Еще в трудах Цезаря и Тацита вечевые собрания у славян обозначались "совещаниями". Начиная с VI века о славянских вечевых собраниях говорил византийский писатель Прокопий. Состав, порядок работы, функции и компетенция вечевых собраний (исключая устойчивые формы и устройство войск в Новгороде и Пскове в XIII – XV веках) не были регламентированы. Порядок обсуждения и решения дел на вече был весьма обширным и затрагивал множество вопросов управления. Этот орган народовластия обладал также законодательной, судебной, исполнительно-распорядительной властью. Предметы ведомства веча не ограничивались одной какой-либо функцией управления.

Таким образом, в древнейший период существования Древнерусского государства численная (десятичная) система управления характеризовалась переплетением трех важнейших элементов верховной власти и управления. К числу таковых следует отнести князя и княжескую деятельность, дружину и Совет княжеский (позднее Боярская Дума) и вечевые народные собрания. Управление, покоящееся на согласии "одиначестве", в тесном взаимодействии всех этих элементов, являлось древнейшей традицией, и должно было "по старине" "по закону отцов" неукоснительно соблюдаться.

Десятичная система управления практически не отделяла центральное управление от управления местного. Главным требованием киевских князей к присоединенным территориям и местной знати, было требование уплаты дани, помощи людьми и припасами в военных походах. С XI века, наряду с внешним сближением территорий вокруг центра-Киева, а также с принятием и распространением христианства, происходит постепенная замена местных племенных князей сыновьями великого киевского князя. Киевский князь стремится к укреплению своей власти, упорядочению в делах управления. Ярким примером таких начинаний можно считать усиление влияния киевских князей после добровольного подчинения в 882 году кривичей и местной знати, организованных в Смоленское удельное княжество, в состав государства Киевская Русь. Существует новая трактовка протогородов, которые именуют "пунктами-погостами", являвшимися опорными центрами великокняжеской власти в борьбе со старой племенной знатью.²⁶

Однако после смерти Ярослава Мудрого в 1054 году русская земля была, согласно его завещанию, разделена между пятью его сыновьями, что положило начало так называемому "удельному периоду" государства и удельной системе управления. С этого времени число поделенных земель все более возрастает.

В центральном управлении складывается дворцово-вотчинная система. Эта система берет свое начало еще с древнейшего времени, смысл которой в соединении управления великокняжеским дворцом с государственным управлением. Управление осуществлялось из княжеского дворца его аппаратом без разделения функций на государственные и частные.

В великокняжеском хозяйстве имелись разного рода слуги, ведавшие удовлетворением тех или иных жизненных потребностей: дворецкий, ловчий, печатник, стольник, чашник, конюший и т.д. Со временем князья поручают им какие-либо сферы управления, так или иначе связанные с их первоначальной деятельностью, предоставляют им для этого необходимые средства и правовую защиту.

Так, Русская Правда защищает княжеских мужей и слуг, осуществляющих службу в пользу князя и государства. Закон устанавливает лишь некоторые аспекты правового статуса аппарата князя. Она устанавливает двойственную виру (штраф за убийство) в 80 гривен за убийство княжеских слуг, тиунов, конюхов, огнищан. Но о самих боярах и дружинниках кодекс молчит.²⁷

Тысяцкий сохраняет свои функции военачальника, княжеского воеводы, являясь предводителем городского ополчения "тысящи". Сотский стал городским судебно-административным лицом. Практически весь аппарат дворцового управления князя становится государственным, а каждое должностное лицо – государственным деятелем, администратором.

Система местного управления была проста. В княжеских землях (Новгородские земли – родовые владения Рюриковичей) управление осуществлялось посадником и тысяцким, а на местах управление осуществляли наместники, волостели, тиуны и старосты. В свободных селах действовала общинная администрация. Посадники, тысяцкие, наместники, волостели, тиуны и старосты за свою службу получали от населения "корм". Так сложилась система кормления, существовавшая от процента сбора подати и налогов с местной знати и населения, за осуществление правосудия, охрану границ и правопорядка на местах.

Политическая раздробленность не внесла принципиальных изменений в государственный строй и управление русских княжеств. Развитие управления в княжествах зависело от формы управления, закрепившихся в каждом из них. Северо-восточные княжества сохранили традиции Древнерусского государственного развития. В Новгороде и Пскове получил развитие феодальный республиканский строй, тогда как в южных землях значительное влияние оказывала система управления татаро-монгольской Орды. Часть западных княжеств в условиях раздробленности испытала влияние Великого княжества Литовского, которое образовалось в XIII веке и включало в себя в XIV веке некоторые русские земли. В 1385 году в замке Крево была подписана уния (союз) между Литвой и Польшей, в 1569 году в Люблине сформировалось единое государство – Речь Посполитая. До принятия Моблинской унии Черниговские и Смоленские земли вышли из состава Литовского княжества, и отошли к Москве, но значительная часть русских земель оставалась в Речи Посполитой до конца XVIII века (Полоцк, Витебск, Турово-Пинск, Берестейск и другие земли). Большинство Русских земель развивало государственное управление под началом монархической власти с подчинением князьям-монархам аппарата управления.

Основное противоречие в форме правления наблюдалось между набирающим политический вес Московским княжеством и республиканским строем Новгорода и Пскова.

Роль, место и значение князя и княжеской власти в Новгородской республике сводилось к осуществлению только лишь вооруженной защиты и обороны республики. Князь в республике являлся простым должностным лицом – администратором, который заключал "ряд" (договор) с вечевым собранием по вопросу о его правах и обязанностях. Всего известно ученым, дошедшим до нас, около 30 таких договоров. Князю были запрещены какие-либо самоуправные действия в вопросах управления, и он клялся (целовал крест) в соблюдении договора и старинных городских вольностей Новгорода.

Таким образом, в Новгороде преобладала вечевая организация управления, в которой князь стоял в одном ряду с тысяцким, посадником и всеми членами Городского Совета (Оскода), избираемыми и

подотчетными вечевому собранию. По договорам предусматривалось, что князь участвует в управлении республикой, но подробно сфера деятельности его не была регламентирована. Скорее всего, вопросы управления решались в Новгороде и Пскове коллегиально (с посадником, боярским советом, тысяцким), т.е. членами высшего исполнительно-распорядительного органа республики Городского Совета. В основе этого органа лежала более древняя традиция коллегиального управления, каковым являлся совет при князе.

В XII веке с формированием республиканского строя особое место занял глава новгородской церкви (владыка) – архиепископ. Он сосредоточивал в своих руках высшие управленческие функции в области финансов, торговли, суда, был главой городского совета боярства, благословлял работу вечевского собрания и своим благословением придавал всем принимаемым решениям высшую юридическую силу.

Административное устройство республик было отражением древнейшего общественного устройства, покоящегося на общинном самоуправлении. Вся территория Новгорода делилась на пять концов: два – на Торговой части, три – на Софийской (Псков делился на 6 концов и 12 пригородов, а земли около границ делились на специальные округа). Новгородские концы делились на сотни, по две в каждом. Сотни делились на улицы – самые мелкие территории. К пяти концам прилагали пять пятин по всей территории государства. Город и концы на берегах делились естественно-географическим рубежом – рекой Волховой.

Административное устройство города определяло структуру вечевых органов: действовали кончанские вечевые собрания, сотенные собрания, уличанские собрания, выдвигавшие своих представителей в городское вече. Во главе их стояли выборные старосты. В результате грабительской войны и стремления московских князей к главенству в процесс объединения русских земель, в 1462 году Псков, а в 1478 году Новгород были насильственно подчинены Москве и московскому князю. Существование монархии, стремящейся к абсолютизму и выраженной в политике московских князей, было невозможно с республиканской формой правления.

Московское княжество и московские князья развивали государственное управление на совершенно противоположных началах, нежели развитие управления у новгородцев и псковичей.

Практически во всех русских монархических княжествах, в том числе и в Московском княжестве в первую очередь, не остается "свободных земель", основанных на общинном самоуправлении. Политическая власть крайне реакционна и деспотична (сказалась "привычка" управления под пятой татаро-монгольского ига), заинтересована в обложении всех классов налогами, углублении и закреплении крепостной зависимости населения, превращения всего населения в холопов великого князя московского. Сами феодалы постепенно "привязываются" через механизм жалованных грамот государством к военной службе, начинает формироваться прототип служилого дворянства. Громадные территории Московского централизованного государства требуют проведения государственных реформ и установления новой системы управления.

В отечественной историографии ученые по-разному оценивают процесс объединения русских княжеств под началом Москвы и формирования русского централизованного государства. Одни ученые полагают о противоположном пути развития государства, сравнивая этот процесс с европейской историей. Они считают, что в России прошел процесс "форсированной" централизации, вызванной идеологией московских князей, внешней опасностью и необходимостью совместной борьбы против татаро-ордынского ига.²⁸

Автора интересует, прежде всего, вопрос о формировании в условиях развития русского централизованного государства основ административного права. В предыдущие периоды развития государственного управления с IX по XIV веков аппарат управления строился в основном на территориальных началах. Ряд государственных реформ, начатых в правление Ивана III и Василия III

по пути преобразования государственного аппарата (создание централизованной приказной системы, унификация правления городами, ограничение деятельности кормленщиков) не были завершены, осуществлялись медленно и болезненно, непоследовательно и продолжили свое завершение лишь в царствование Ивана IV Грозного.

Основы правового регулирования административно-правовой деятельности, нашедшие отражение в мерах по перестройке аппарата управления и переходе от построения его на территориальных началах к функциональному, были направлены в XV – первой половине XVIII веков на обеспечение внутренней и внешней безопасности, подавление проявлений неповиновения местной знати и классовой борьбы угнетенного населения, развитие производственных сфер централизованного московского государства.

Административное законодательство складывалось по двум основным направлениям: во-первых, акты и практическая юрисдикционная деятельность способствовали закреплению и становлению системы управления государством, устанавливали их состав, внутреннюю структуру, порядок деятельности и делопроизводство. Во-вторых, законодательство и правительственные мероприятия Боярской Думы определяли основные направления государственно-управленческой деятельности.²⁹

В создании специального функционально-отраслевого управления (приказов) в различных сферах деятельности государства большую роль сыграло привлечение дворецких и дьяческого аппарата к решению государственных дел, к управлению. Точно такой же подход мы можем наблюдать при переходе в X – XI веков к дворцово-вотчинной территориальной управленческой деятельности. Большинство великокняжеских дворецких и дьяков в Московском государстве, в отличие от Киевской Руси, происходили из среды боярства, имевшего давние и прочные служилые связи с Москвой, и использовались московскими князьями с феодальной знатью за главенство в процессе объединения земель.

В связи с новыми задачами, вставшими перед великодержавной московской канцелярией (казной), в особую должность выделились казначеи, ведавшие финансовыми и внешнеполитическими делами. Дьяки государевой казны вели делопроизводство военно-оперативного характера, исполняли решения великодержавной власти, специализировались на выполнении определенных поручений: дипломатических, финансовых, военных, ямских.

Эта специализация и подготовила создание органов управления с функциональным распределением дел, сменившим территориальную, к середине XVI века. Частью механизма Русского централизованного государства явились приказы, которые непосредственно от имени царя осуществляли задачи государства на основе функционального принципа управления посредством определенного вида государственной деятельности (сферы). Общее число приказов (считая временные) к середине XVII века достигло 60 ведомств.³⁰

Появление приказной системы управления вызвано было острой необходимостью увеличения функций государственного управления, что выразилось в создании специальных государственных учреждений. Появление приказов связано с процессом постепенного выделения и обособления функций дворцового управления (большой дворец и казна) в ведомственные столы во главе с дьяками. Возглавлял работу приказа боярин со штатом дьяков и подьячих. Первоначально появились самые важнейшие приказы, показавшие основные сферы управления, среди которых следует назвать Посольский (дипломатия), Разбойный (борьба с преступностью), Ямской (ямская служба), Казенный (финансы) и Поместный приказ, ведающий вопросами наделения (лишения) землями в государстве. Окончательно приказная система складывается к середине XVI века. С ростом государственных территорий Московии возникли территориальные приказы, такие как "Казинский", "Сибирский" приказы. По своим видам они делились на функциональные, территориальные, дворцовые и общегосударственных дел. С 1640 года было запрещено принимать в штат приказов лиц других сословий, кроме дворян и детей приказных служилых. Тем самым, формировался особый управленческий слой служилой бюрократии.

Приказные чиновники работали по 10 – 12 часов в будние дни и в субботные дни – до обеда, а в воскресенье – после обеда. В качестве внутренней, структурной единицы приказа выступал ведомственный стол. Вопросы компетенции столов определялись постепенно, в процессе специализации деятельности должностных лиц в решении дел по определенному предметному (отраслевому) или территориальному принципу. Столы выступали также в качестве организующего звена делопроизводства. Так, Разрядный приказ, к примеру, вел 11 столов: Московский, Владимирский, Новгородский и т.д. Важнейшим столом был Московский большой стол, который сосредоточил списки личного состава приказов, воевод, вел учет служилых людей, сведения о снабжении войск, а также дела ряда административных приказных дел.

В делопроизводстве приказов употреблялось две формы документов (столбцы-свитки и книги). Формой документов, исходящих из приказов, были царские грамоты. От имени царя издавали указы, которые содержали уже описательную и резолютивную части и чаще всего были формой решения по какой-либо деловой бумаге-"отписке" (докладной должностного лица), "памяти" (документа передачи информации между приказами) или челобитной (прошения). Использовались "наказы" – инструкции должностным лицам при вступлении в должность; "доклады" – записки с изложением существа и предлагаемого решения по делу. Формой систематизации грамот было издание уставных грамот, сводивших в единый акт нормы различных правовых документов по одному предмету – вопросам управления, обеспечения безопасности, "спокойствия и тишины" и т.д.

Формирование сфер внешне и внутривластной деятельности государства, осуществление их по функциональному признаку нашли отражение в законодательстве и юрисдикционной деятельности приказного аппарата управления. Так, вопросами внешнеполитического характера ведал Посольский приказ, учрежденный в 1549 году, Приказ Казанского дворца и выделившийся из него в 1657 году. Сибирский, Приказ Малой России, Смоленский и другие. Вопросами обороны ведали два военных приказа: Стрелецкий и Пушкаревский.

Во внутривластной сфере Московские в XV – первой половине XVII веков четко просматриваются основные его внутренние функции. В условиях централизации и бюрократизации государственного аппарата, упорядочения его деятельности все большее число вопросов включается в сферу административно-управленческого регулирования. Возникает необходимость мероприятий по организации самой государственной службы, складывается система административных органов с общегосударственной компетенцией по вопросам службы и финансирования деятельности аппарата. Это Разрядный, Поместный, Ямской и Приказ Большого прихода.

Разрядный приказ ведал учением и назначением на службу служилых людей "по отечеству", т.е. дворянства, определял их количество и место службы (военной и гражданской). Возникнув, как особая канцелярия при Боярской Думе, Разряд постепенно становился первым в России ведомством по управлению государственной службой.

Ямской приказ (образован в 1550 году) ведал транспортом для государственных надобностей (ямская гоньба, обслуга военных, дипломатических чинов, послов, служащих госуправления). Ямской приказ выполнял и полицейско-надзорные функции за перемещением в стране, так как с 1504 году бесподорожный проезд по стране был запрещен. Указом от 6 и 31 июня 1650 года был определен порядок ямской службы.

Приказ большого прихода (образован в 1554 – 1555 годах) обеспечивал финансовую сторону деятельности госаппарата. В его компетенцию входил сбор общегосударственных налогов (на городское и ямщинное – пороховое), пошлин и т.п. Вопросами сбора налогов ведали такие, "четверти" – приказы по сбору налогов на определенной территории. Всего в рассматриваемый период было 5 четвертей: Владимирская, Галицкая, Костромская, Новгородская и Устюжная. Деньги, собираемые ими,

выдавались служилым людям 1 раз в 4 года (отсюда и название). В организации административно-управленческой деятельности государство все более регламентирует, и определяет ограничения полномочий должностных лиц. Основы полицейско-сысского аппарата начинают создаваться в середине XVI века в ходе губной реформы и создания в 1555 году. Разбойного приказа. Постепенно аппарат обеспечения внутренней безопасности и "благочиния" (охраны общественного порядка) начинает приобретать большее значение. В апреле 1649 года будет создан первый в России сводный полицейский закон – "Наказ о гражданском благочинии", предписавший организовать в Москве регулярную полицейскую службу дяку И. Викуле и подьячему В. Поноду. Им определено: ездить в своем объезде и по всем улицам и переулкам, в день и ночь, в беспрестани..."³¹

В поле зрения государственного управления такие сферы, как контроль за печатью (Печатный приказ 1553 году), вопросы просвещения и здравоохранения, медико-санитарный и много другое.

Итак, в XV – первой половине XVII веков формируются основы административного законодательства, образовавшие основные направления административной деятельности Русского централизованного государства. Правовые акты определяли структуру, компетенцию и внутренний порядок деятельности органов управления, их делопроизводств. В этот период формируются и нормы права, регламентирующие отношения между государством и подданными в управленческо-административной сфере и политической жизни общества, закладываются основы последующего развития административного права России.

2.2. Организация системы управления России XVIII – XX веков

Правовое регулирование административно-управленческой деятельности русского государства во второй половине XVII – XVIII веков отражало его внутриполитическую деятельность, направленную к становлению и развитию абсолютной монархии. Первоначально административное право в абсолютистском государстве формировалось как полицейское право.

Надо отметить, что правовая отрасль в конкретном обусловленном виде не существовала, в том числе и административное право. Особенностью правовой системы стало "проникновение" административного права в сферу регулирования общей системы управления России. Усматривалось наличие управленческих по своему характеру отношений в сферах, относящихся в соответствии с предметом административного права к его регулируемому воздействию. И, естественно, возникали определенные административно-правовые отношения. Таким образом, начинала действовать определенная система управления, что в определенной мере способствовало завершению процесса централизации и бюрократизации государственного аппарата. Распределение ведомственных функций, разграничение сфер государственного управления и компетенции, единые нормы деятельности, сосредоточение управления финансами в едином учреждении – все это существенно отличало новый аппарат от приказной системы.

С перемещением центрального аппарата в Санкт-Петербург (1713), Сенат и коллегии создавались уже там.

В Санкт-Петербурге создается Главный магистрат (1720), который является основным координатором всех магистратов и городской полиции.

В общую систему петровских преобразований стали вноситься изменения. В 1702 году введен институт воеводческих товарищей, выборных от местного дворянства. Данный порядок стал обязательным и повсеместным, что способствовало усилению контроля. Появляется институт местного управления, отменен институт губных старост (1702), их функции переданы воеводам, управляющим делами совместно с выборными дворянскими советами. Осуществляется новое территориальное деление государства. Назначались губернаторы или генерал-губернаторы, объединявшие в своих руках

всю административную, судебную и военную власть.

Образование губерний строилось в следующем порядке: Московская, Петербургская, Киевская, Смоленская, Архангельская, Казанская, Азовская, Сибирская (1708); Рижская (1713); Новгородская (1714); Астраханская (1717). В губерниях в качестве общей системы управления (административной, финансовой и судебной) выступала канцелярия. При губернаторе были учреждены ландраты (советники) из местных дворян (1713). Провинцию возглавлял обер-комендант (1715), который стоял во главе административной единицы – "доли" – ландрат.

Провинции делились на округа – дискрипты, администрация провинций подчинялась непосредственно коллегиям. На местах располагали собственным разветвленным аппаратом из камериров, комендантов, казначеев. Определенная роль отводилась местным конторам, таким как камерских дел (раскладка и сбор податей) и рентерен – казначейства (прием и расходование денежных сумм по указам воеводы и камериров). С образованием Ратушей (1700) происходило перераспределение функциональных обязанностей субъектов управления. Например, посадское население было изъято из ведомства воевод и приказов и передано в ведение Бурмистрской палаты. В городах создавались бурмистрские (земские) избы.

В целом была осуществлена реорганизация органов городского самоуправления. Создавались новые органы – магистраты, подчиненные губернаторам.

Таким образом, исторический подход к анализу и оценке важнейших категорий государственного управления позволяет проследить сам процесс становления административного законодательства.

Источниками изучения административного законодательства являются акты комплексного общего характера (Соборное Уложение (1649); Новоуказные статьи (1669); Воинский Устав (1716)), так и специальные, административно-правовые акты (Генеральный Регламент (1720); Табель о рангах (1722); Учреждения о губерниях (1708 – 1775) и другие), а также регламентации различных направлений деятельности полиции (Наказ о городском благочинии (1649); Пункты, данные в С-Пб. генерал-полицмейстеру (1718); Регламент Главного Магистрата (1721); Устав благочиния (1782) и другие).

Изучение законодательных актов второй половины XVII – XVIII веков дает основания для выделения основных направлений (функций) административного права во внутривластной деятельности самодержавия – это обеспечение "безопасности" и обеспечение "благочиния".

По этим двум направлениям и проходило институциональное оформление административно-политического законодательства.

Правовые акты, обеспечивающие "безопасность", включали нормы, регламентирующие систему и организацию политического и общеуголовного сыска, систему контроля за передвижением подданных в стране, цензуру печати, создание и деятельность общественных корпоративно-сословных объединений, вопросы организации полицейских объединений, вопросы организации полицейской службы и т.п. Административно-правовые нормы регламентировали и вопросы обеспечения "благосостояния" – надзор за врачебным и строительным делом, охрану природных ресурсов, попечение о престарелых, вопросы обучения и другое. Второе направление деятельности государства в законодательстве отразилось значительно меньше.³²

Развитие шло по направлению к формированию органов политического сыска (с 1718 года Тайная канцелярия), происходило становление общих полицейских учреждений. Функции полиции выполнялись государственными органами в центре и на местах. В условиях, когда регулярная полиция отсутствовала, обеспечение благочиния возлагалось на отдельные приказы – Разбойный, Земский и другие. На местах полицейские функции выполняли воеводы.

Создание регулярной полиции в России началось с учреждения в Петербурге должности генерал-полицмейстера, на которую был назначен генерал-адъютант Дивьер (Указ от 28 мая 1718 года). Об

учреждении регулярной полиции в стране было объявлено 16 января 1721 года Уставом Магистрата, который предусматривал "дробную полицию учредить...". Завершение создания регулярной полиции в России и законодательном закреплении ее функций положили "Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи" от 7 ноября 1775 года и "Устав благочиния или полицейский" от 8 апреля 1782 года, которыми образовывалась довольно стройная система городской и сельской полиции.

Итак, во второй половине XVII – XVIII веках административное право постепенно выделилось в самостоятельную сферу правового регулирования правовой системы России, сложились основные его институты. Развитие административно-полицейского законодательства явилось составным звеном в становлении бюрократического аппарата и способствовало обеспечению феодально-абсолютистского курса российского самодержавия.

Преобразование системы государственных органов изменило характер государственной службы и бюрократии. С упразднением Разрядного приказа в 1712 г. последний раз были составлены списки думных чинов, стольников, стряпчих и других чинов. В ходе создания новых управленческих органов появились новые титулы администраторов: канцлер, действительный тайный и тайный советники, советники, асессоры и др. Все должности (штатские и военные) были приравнены к офицерским рангам. Служба становилась профессиональной, а чиновничество привилегированным сословием.

Местное управление в начале XVIII века осуществлялось на основе старой модели: воеводское управление и система областных приказов. В 1702 году вводится институт воеводских товарищей, выборных лиц от местного дворянства. В 1705 году этот порядок становится обязательным и повсеместным, что усиливало контроль за старой администрацией. Преобразование местных органов затронуло и города, где создавались Бурмистрские палаты, которым подчинялись все выборные органы местного управления (губы). В состав Бурмистрских губ входили: бурмистры (выборные от купцов, слобод и сотни), во главе губ стояли президенты. В 1702 году отменяется институт губных старост, и их функции передаются воеводам. В 1708 году вводится новое территориально-административное деление государства: учреждаются 8 губерний, по которым были расписаны все уезды и города. В 1713 – 1714 годах число губерний возрастает до 11, а к началу XX века только европейская часть России насчитывала уже 50 губерний.³³

В ходе реформы (1715) в России сложилась трехзвенная система местного управления и администрации: уезд – провинция – губерния. Провинцию возглавлял оберкомендант, которому подчинялись коменданты уездов. Контроль за нижестоящими административными звеньями осуществляли ландтагские комиссии, избранные из местного дворянства.

В 1718 – 1720 годах прошла реорганизация органов городского самоуправления, созданных в 1699 году. Вместо земских изб и земских бурмистров, были созданы новые органы – магистраты, подчиненные губернаторам. Общее руководство осуществлял Главный магистрат. В 1727 году магистраты были преобразованы в ратуши. Крупным шагом вперед были реформы Александра I, в ходе которых дальнейшая централизация государственного управления потребовала пересмотра системы отраслевых органов государственного управления.

В 1802 году был принят манифест "Об учреждении министерств", положивший начало новой форме отраслевых управленческих органов. В отличие от петровских коллегий министерства обладали большей оперативностью в делах управления, усилилась персональная ответственность руководителей и исполнителей, расширилось значение и влияние канцелярий и делопроизводства. В 1802 году было образовано 8 министерств, число которых к началу XX века (в 1906 года создан Совет Министров) увеличилось до 12.

Новыми, по существу, были министерство внутренних дел (МВД) и министерство просвещения. На МВД, кроме задач по организации и поддержанию общественного порядка, возлагались задачи по управлению государственной промышленностью и строительством. Министерство просвещения занималось также организацией подготовки кадров для госаппарата, ему подчинялись Академии наук, университеты, все учебные заведения, библиотеки, типографии и музеи, цензура на издававшуюся литературу.

С 1801 – 1826 годы формируется "Собственная его императорского величества канцелярия", задачей которой сначала было осуществление технической связи между императором и правительством, но значение этого органа возросло в войну 1812 – 1815 годов, особенно после восстания 14 декабря 1825 года. Канцелярия превратилась в орган прямой связи и управления. Каждое отделение было замкнутым учреждением, возглавлявшимся начальником, лично ответственным перед императором. В ее состав вошли: **Первое отделение** (создано 31.01.1826) – готовило отчеты министров, составляло высочайшие указы, осуществляло инспекторскую службу учета личного состава чиновников, их назначение и управление, ведало наградами и пенсиями; **Второе отделение** (создано тогда же) – главой которого был М. М. Сперанский, проводило кодификационные работы, подготовило XV томов Свода законов Российской империи. Полное Собрание Законов российской империи. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных; **Третье отделение** (создано 3.07.1826) – занималось вопросами внутренней безопасности (политическая полиция), внутри которого было 5 отдельных экспедиций (сыск и следствие по государственным преступлениям; уголовные и должностные преступления; контрразведка; крестьянская; цензура); **Четвертое отделение** – (создано 26.10.1828) ведало благотворительными женскими учреждениями и учебными заведениями; **Пятое отделение** – (29.04.1836) и **Шестое отделение** (30.08.1842) занимались разработкой реформ о государственных крестьянах и "водвореньем в Закавказье прочного устройства".

Особое внимание уделили второму отделению, так как в его недрах шла кропотливая работа по кодификации законодательства, изменившего административное право России.

Кодификационная работа первой половины XIX века приводит к утверждению в 1832 году и вводу в действие с 1 января 1835 года Свода Законов Российской империи. Согласно схеме, начертанной М. М. Сперанским, Свод Законов распадался на восемь главных отделов (отраслей):

1 Законы основные (государственные), учреждения установление центральных, местных, общественных органов и законы о порядке гражданской службы (т. I – III);

2 Уставы о повинностях (т. IV);

3 Уставы казенного управления (т. V – VIII);

4 Законы о состояниях (т. IX);

5 Законы гражданские (т. X);

6 Уставы государственного благоустройства (т. XI – XII);

7 Уставы благочиния (т. XIII – XIV);

8 Законы уголовные (т. XV).

Свод Законов, таким образом, составил XV томов, заключавших в себе свыше 40 тыс. статей. Позднее М. М. Сперанским были написаны и изданы "Предисловие" к Своду и "Обозрение исторических сведений о своде законов", привлекая к себе внимание европейских юристов. Впервые в истории административного законодательства России была закреплена самостоятельная отрасль правовой системы в томах XIII – XIV Свода Законов.

В результате реформ первой половины XIX века, связанных с именем М. М. Сперанского, была создана система высших и центральных государственных органов, просуществовавшая с незначительными изменениями до 1905 года.

Эпоха контрреформ второй половины XIX века значительно затормозила развитие

административного права.

Введение 14 августа 1881 года "Положения о мерах к сохранению государственной безопасности и общественного спокойствия" способствовало передаче исключительных административно-полицейских прав карательным и административным учреждениям центрального и местного управления. Кроме того, в 1882 году приняты новые "Временные правила о печати", вводившие жесточайшую цензуру, административный надзор за газетами и журналами. В 1884 году был принят новый Университетский Устав, который резко ограничивал автономию университетов, что повлекло за собой объединение в преподавании государственного права в качестве одного из разделов, полицейского (административное) права.

В 1889 году издано "Положение о земских начальниках", по которому в 40 губерниях создавалось более двух тысяч земских участков (по 4 – 5 на уезд). Во главе участка ставился земский начальник, наделенный административно-полицейскими функциями, подрывавшие реформу местного самоуправления и институт мировых судей. Этим актом разрушалась разделенность судебной и административной властей.

Вынужденное под угрозой революционной ситуации провести в 1860 – 80-е годы ряд буржуазных по своему характеру реформ, правительство наносит удар почти по всем вновь возникшим институтам и принципам.

Революция 1905 – 1907 годов привела к превращению неограниченной самодержавной власти в конституционную монархию. Система источников права в этот период пополняется новыми элементами-постановлениями Совета министров и мнениями Государственного Совета. Эти реформы хотя и носили подзаконный характер, однако, имели обязательную силу для всех исполнительных органов. Появляется большое число актов, именуемых "временные правила". Возникая как чрезвычайные, направленные на вполне конкретную ситуацию, акты принимали характер законов.

Наряду с постановлениями Совет Министров издавал также положения, носившие статусный, правоустанавливающий характер и часто определявшие структуру и функции новообразуемых органов власти и управления.

В большом количестве издавались указы, как правило, направленные на проведение вполне конкретных правовых акций и преобразований. Кодификационная работа проводилась в ряде учреждений: особое отделение госканцелярии, департаменты Сената, Госсовет и Государственная Дума, Совет Министров и отдельные министерства и управления.

По пространству действия, законы делились на: общие, действовавшие на всей территории империи; местные, действовавшие на ее части; особенные – особая категория дел; специальные, действовавшие в отношении особых категорий лиц. Одной из основных задач законодателя становится правовое регулирование экономики, уточняется понятие юридического лица. Юридические лица подразделялись на публичные (казна, ведомства, учреждения, органы местного самоуправления) и частные (общества, товарищества и учреждения).

В годы первой мировой войны стали широко применяться чрезвычайные меры. В частности, в торгово-промышленной сфере военно-промышленные комитеты использовали административные методы регулирования, особые совещания.

Новым явлением стала административная юстиция – прототип арбитража, появление которой было обусловлено развитием административно-хозяйственных отношений и связей.

Были уточнены предмет и понятие административного права, административной деятельности государства. Причем, административная деятельность рассматривалась лишь одним из видов или формой государственной деятельности, заметно отличающаяся от законодательной и судебной деятельности как по своему содержанию, так и теми формами, в которых она проявлялась. Содержание административной деятельности государство рассматривало гораздо шире и сложнее содержания законодательной и судебной деятельности. К формам административной деятельности относили:

частноправовые действия, принудительные и публично-правовые.³⁴

Таким образом, исторически возникает административное право, т.е. совокупность юридических норм (правил), определяющих взаимоотношения между органами государственного управления и гражданами. Отношения между правящей властью и гражданами могут быть только публичными, так как только публичные отношения становятся подзаконными.

2.3. Развитие науки российского административного права

Административное право (*droit administratif*) – под этим названием в европейской науке (во Франции в первую очередь) понимали политико-юридическую науку, изучающую вопросы государственного управления включаемая некоторыми французскими учеными прямо в государственное право (*droit public*). В Германии эта наука получила наименование "Полицейское право" (*Polizeirecht*), другими учеными-германцами – "Право внутреннего управления" (*das Recht der inneren Verwaltung*).

В России эта наука первоначально проникает в XVIII веке в лице переводных изданий, предназначенных для публики интересующейся достаточно широким кругом вопросов государственного управления. Как учебная дисциплина проникает в российское высшее образование по Университетскому Уставу 1835 году и преподается в России под названием "Законы государственного благоустройства и благочиния". Источником права для изучения данного курса послужила кодификация Свода Законов Российской империи 1835 года (тома XI, XII, XIII, XIV, а также часть основных законов, помещенных в томах I – III). В ходе реформ второй половины XIX века и усиления проникновения духа буржуазного западноевропейского государствоведения по Университетскому Уставу 1863 года курс преподаваемого административного права стал именоваться "Полицейское право". После введения Университетского Устава 1884 года курс полицейского права вновь сливается с государственным правом и более определяется как внутреннее управление, направленное на охрану государственного правового порядка посредством ограничения свободы отдельного лица в форме принуждения.

Подобное понимание учения полицейского права шло в неразрывной связи с основным законодательным актом контрреформ 1880 – 90-х годов в России, каковым являлось "Положение о мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия". Это положение хоть и было принято в августе 1881 года временно, но просуществовало вплоть до февраля 1917 года.

Переходя к характеристике понятия полицейского права, предмета, системы, этой науки следует показать ее развитие в трудах российских и западноевропейских административистов.

В обыденной жизни того времени под словом "полиция" понимали, прежде всего, полицейский персонал, то есть наружную полицию, а также выделяли полицию учреждений, охраняющую жизнь, здоровье, имущество, общественный порядок, публичную безопасность.

В научном плане понятие о полиции было спорным среди ученых Европы, особенно среди немецких. К концу XVIII в. было известно 24 определения "полиция"; в первой четверти XIX века число их возросло до 100, а к концу XX века дошло до 150 определений. Попытка ученых классифицировать определения не достигла желаемого результата.

В начале XX века выражение: учение о "полицейском праве" заменяли словами учение "о внутреннем управлении", а под "полицией", стали понимать охрану государственного порядка посредством ограничения свободы отдельного лица в форме принуждения. Такого взгляда придерживались Штейн, Майер, Зейдель и ряд других ученых.

Для более ясного представления о полиции, современники начала XX века стали рассматривать ее исторически. Например, Л. Штейн выделял четыре периода в развитии понятия полиции, которые соответствовали понятию о государстве и его задачах: средневековый, полицейский, правовой и

культурно-правовой периоды, понятия полиция и полицейского права.³⁵

По объектам и предметам, которых касается полицейская деятельность, полиция делится на три категории: 1) административная полиция; 2) полиция безопасности; 3) судебная полиция. Наука, занимающаяся изучением всех этих категорий как во Франции и Германии, так и в России, называлась полицейским правом. Для данной науки в каждом государстве имели место свои институты, но базировалась она на общих принципах. Именовалась наука полицейского права – учением об управлении, правом управления, административным правом.

Ранее, в введении отмечалось, что в России первые попытки сформировать знания о государственном управлении были предприняты Петром I, в его планах улучшения Академии наук "иметь кафедру права натуры и публичного с политикою и этикою"¹¹. Поток переводной зарубежной литературы по вопросам управления стал проникать именно в XVIII веке. Среди первых изданий попали в Россию работы немецких ученых, так в Германии специально занимались широкой издательской деятельностью в области политико-юридической литературы, а также по причине засилия немецких ученых в российской Академии наук с самого начала ее существования. Самой ранней работой были книги Юсти "Grundsätze der Polizeiwissenschaft" (1756) и "Die Grundfeste zu der Macht und Glückseligkeit der Staaten" (1760), перевод которых был осуществлен Волковым в 1770 году, и второй работы Юста-Багаевского в 1772 году. В этих работах автор ставил целью государства общее благополучие всех граждан (идея эвдемонизма), охрану народного и увеличение государственного имущества посредством хорошего внутреннего управления.

Следующей работой был труд М. Зонненфельса "Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanz" (1765), переведенном на русский язык Гавриловым в 1787 году. Поток литературы значительно возрос в начале XIX века.

В Россию стали проникать практически все крупнейшие исследования западноевропейских ученых государствоведов.³⁶

Среди первенцев российской науки полицейского права следует назвать первого российского профессора правоведа С. Е. Десницкого, З. А. Горошкина, Н. Х. Бунге, Н. С. Власьева, А. И. Васильчикова, И. Н. Платонова, Н. Ф. Рождественского, В. Н. Лешкова, И. Е. Андреевского, чьи труды до середины XIX века заложили начальные основы российского полицейского права.

Российские исследователи полицейского права сразу же взялись за изучение науки о праве внутреннего управления, пользуясь историко-сравнительным методом и статистическими данными (Н. Х. Бунге), разделив науку на три раздела:

- 1) общее учение о внутреннем управлении;
- 2) учение об управлении, касающемся личных интересов;
- 3) учение об управлении, относящимся к хозяйственным интересам.

Общее учение (общая часть) включала в себя:

- а) понятие об управлении в исторической и правовой характеристике;
- б) организацию государственного, общинного и общественного управления;
- в) правовой характер управления.

В учении об управлении, касающемся личных интересов включалось:

а) правовое положение личности, состоящее из частного (регистрации личности, семьи, общин и обществ) и публичного (регистрации принадлежности к общине и государству, эмиграция, иммиграция, внутренние передвижения, паспортная система);

б) полиция безопасности, в которой находились общие меры мирного и чрезвычайного положения, отдельные меры по охране личности (самовольная расправа, несчастные случаи) и имущества (воры, бродяги, нищие, мошенники);

в) народное здравие – медико-санитарный строй;

г) народное образование;

д) народная религия и нравственность.

В учении о хозяйственных интересах изучались:

- а) поземельный строй (земли, воды, воздушное пространство, публично-правовые отношения к ним);
- б) добывающая промышленность (охота, рыболовство и т.п.);
- в) обрабатывающая промышленность, промышленность торговая, кредит, транспорт и страхование.

Новую группу российских дореволюционных ученых в области науки полицейского права составили А. Я. Антонович, В. Ф. Дерюжинский, В. В. Ивановский, И. Т. Тарасов, А. И. Елистратов. Продолжали плодотворное научное исследование во второй половине XIX века И. Е. Андреевский, Н. Х. Бунге, А. Осковский, А. Трифонов, П. Шеймин и многие другие.³⁷

Ученые, определив предмет и понятие полицейского права, взялись за детальную разработку различных составных элементов общей и особенной части. Так, В. Н. Лешков в своей работе "История русского общественного права до XVIII века" обнаружил соединяющее звено между принципом свободы (элементом гражданского права) и принципом принуждения (государственный элемент) в понятии об обществе. Вывел понятие социального элемента и построил свою идею о самоуправлении и союзном строе.

Ряд ученых (А. Осковский, И. Т. Тарасов, В. В. Ивановский и другие), будучи за границей с целью обучения и написания докторских диссертаций, создали труды по анализу опыта Франции, Германии, Англии, удаленных частей Российской империи в области развития административного (полицейского права). К началу XX века все европейские правовые школы изучали, к примеру, историю управления Англии, по трудам российских ученых-правоведов.³⁸

Например, в Англии после сочинений Блекстона не существовало цельного системного труда о полицейском праве и управлении, а ее юридическая лексика не была знакома с термином "административное право". Под полицией в Англии понимали употребление силы для охраны общественного блага и предупреждении злодеяний, "должный порядок, регламентацию, подчинение личного поведения правилам добрых нравов и т.п. У англичан получили разработку отделы управления экономикой (А. Смит), торговлей (Т. Ман) и вопрос отношения власти к народному хозяйству или социальным интересам (Д. С. Милль).

Поэтому при изучении английского права управления и полиции исследователям начала XX века приходилось пользоваться, главным образом, трудами Р. Гнейста; французских ученых-административистов А. Батби, Г. Бартеlemi, М. Ориу; российских ученых – А. Д. Градовского, В. Дерюжинского, М. Ковалевского, М. Свешникова и других.³⁹

Первыми из западноевропейских ученых за разработку административного права взялись французы. Во Франции первым представителем науки полицейского права считается de la Mare "Traite de la police" (Paris, 1728 – 1738), по мнению которого полиция охватывает религию, дисциплину нравов, здоровье, жизненные припасы, безопасность и тишину, пути сообщения, науки и искусства, торговлю и мануфактуру, технические искусства, прислугу, нищих и бедных. De la Mare рассматривал институты полицейского права с историко-философской стороны, но не с юридической. Развитие промышленности и рост крупных городов во Франции вызвал к жизни необходимость учредить правительственную полицию. Творцом французской науки об управлении с юридической точки зрения считался де Жерандо.

Вместе с тем, по мнению К. С. Бельского "... французская теория административного права берет свое начало не с "Трактата о полиции Деламара", который имел главным образом немецких и русских последователей, а с административного порядка, установившегося во Франции в первой четверти XIX века, в эпоху Первой империи и Реставрации, когда возникает административный суд и получает развитие административная юстиция. В работе профессора парижского университета Г. Бартеlemi "Элементарный трактат об административном праве" (1901), подводившей итоги развития французской

науки административного права за прошедшие сто лет, система административного права делилась в целом на три части: в первой анализировались органы управления, во второй – методы и формы их деятельности, в третьей – административные суды и процедура по судебным искам".⁴⁰

Ставя задачу установить пределы деятельности органов государства и определить права и обязанности их в отношении друг друга, французские ученые исходили из общего учения о конституционном строе, разделения властей. Французы первыми отделили понятие "конституционный строй" от понятия "администрация". Под понятием "управление" понимали деятельность самостоятельной исполнительной власти, контролируемой только законодательными учреждениями. Управление (*administration*) действует только в установленных законом границах и ответственна перед законом.

Именно отсюда французские ученые и строили институт административной юстиции.

Административное право, по мнению французских, а затем и всех ученых административистов Европы и России, должно определять устройство и отношение общественных органов, на которые возложена забота о тех общественных категориях, для которых существует администрация, а также включает отношения административных властей к гражданам. Функции полицейских органов (*les droits de police*) выражаются в охране общества, имущества, собственности и жизни граждан. Институты самоуправления, как и его строй, французы, а вслед за ними российские ученые, излагали в отделе об организации административных учреждений и рассматривали в отдельной части, посвященной органам самоуправления.

Российские ученые государствоведы и административисты, сторонники правового государства, исходили из положений, выработанных французскими исследователями. Многие школы русского права, такие как "официальной народности" (М. П. Погодин); славянофильское направление (И. Д. Беляев); государственная школа (Б. Н. Чичерин, К. Д. Кавелин, А. Д. Градовский и др.) в некоторых вопросах определения предмета и пределов административного (полицейского) права использовали наработки французских юристов, но строили свои концепции исходя из традиционных российских представлений (самодержавие, православие, народность, надклассовость института государства, органическое единство власти и народа и т.п.). Основными направлениями в науке административного (полицейского) права в России в конце XIX – начале XX веков были: исследование "внешней" истории институтов полицейского права, т.е. кодификаций (З. А. Горошкин, Н. С. Власьев, А. И. Васильчиков); культурно-исторический метод исследования права (В. О. Ключевский, П. Н. Милуков, П. Шейминг); сравнительный метод (М. М. Ковалевский, Н. П. Павлов-Сильванский, А. Оскольский, М. Свешников, И. Тарасов). Классическим стал метод исследования, разработанный М. Ф. Владимирским-Будановым.

Однако особое влияние на развитие российской науки административного (полицейского) права оказала германская наука (труды М. Зонненфельса, Р. Моля, Л. Штейна и др.). Влияние немецкой науки полицейского права, по-видимому, проходило через временное засилие немецкой профессуры в российской академии и среди профессуры университетов, близость государственного строя Германии и России и многое другое.

Глубокий след в российской науке административного права оставили труды Роберта Моля, Лоренца Штейна и Р. Гнейста. Труд Р. Моля "*Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*" (1832), переведенный на русский язык в 1866 году Г. Семеновским, заложил базу представлений о правовом государстве. По мнению Р. Моля полицейская деятельность есть исключительно прерогатива правительства, а задача ее – отрицательная. Полицейское право представлялось как совокупность тех учреждений и действий, которые имеют целью удалить, посредством государственной силы, внешние, не заключающиеся в правонарушениях, препятствия, заграждающие путь всестороннего разумного развития человеческих сил, если удалить их не в

состоянии не отдельное лицо, не дозволенный союз отдельных лиц. Устранение препятствий, возникающих со стороны злой воли отдельных лиц, составляет задачу принудительной юстиции. В теории Р. Моля имели место два существенных недостатка. Во-первых, автор возлагал на юстицию несвойственные ей задачи (принуждение и пресечение преступлений), во-вторых, ограничение полицейской деятельности только отрицательной функцией, т.е. устранение препятствий.

Российские ученые сумели вобрать ценные стороны теории немецких административистов, соединив их начала с теорией французских ученых о правовом государстве, дополнив разработками теории отечественного правового государства (А. С. Алексеев, С. А. Котляревский, В. М. Гес-сон, М. М. Ковалевский; в связи с философско-нравственным аспектом – П. И. Новгородцев, Е. Н. Трубецкой, С. Н. Булгаков, Б. А. Кистяковский, В. С. Соловьев), приближающегося к идеалу конституционной монархии (синоним правового государства).

В противовес "отрицательной функции" немецких ученых, российские правоведы подчеркнули равноценность отношений членов общества. По мере укрепления административного права, в делах государственного управления в правовом государстве должны устанавливаться публично-правовые отношения. Гражданина как обывателя уже не давит полицейская система государства. Над гражданином в правовом государстве стоит закон, – тот же закон, которому подчинены и должностные лица, облеченные властью. Благодаря образованию административного права в правовом государстве гражданин в публично-правовом отношении становится на одну плоскость с губернатором, министром, любым административным учреждением государства. Главная задача, видевшаяся российским сторонникам правового государства, упорядочить посредством закона отношения между правящей властью и гражданами.⁴¹

Среди недостатков в разработке административно-правовых отношений в дореволюционной России следует отметить слабое развитие системы отрасли административного права, разброс понятий, часть которых близко подходила к выработке и закреплению данной системы, но оставалось устаревшее представление, покоящееся в понятии полицейского права. Не были уточнены также структурные элементы и уровни отрасли административного права, неоднозначно разработаны подотрасли и правовые институты. В ряде научных исследований еще смешивался вопрос о системе отрасли права с вопросами о системе науки административного права. Рядом контрреформаторских шагов российского правительства в ходе революций 1905 – 1907 годов и февраля 1917 года были сделаны значительные шаги назад, тормозившие поступательное развитие науки административного права.

Таким образом, история развития административного права России с IX по начало XX веков прошла длительный и противоречивый путь. Подводя краткий предварительный итог развитию отрасли и науки административного права можно выделить исторические этапы.

Первый этап (IX – XIV века) – развитие государственного управления идет по пути преемственности и опоры на обычаи и традиции управления, сложившиеся в период родо-племенного строя восточных славян. Поступательное развитие государственного управления идет за счет княжеской уставной деятельности, деятельности вечевых народных собраний и местных законодательных актов отдельных княжеств и земель. Этот этап складывается из двух систем управления:

- а) IX – XII века – десятичная численная система управления;
- б) XII – XIV века – дворцово-вотчинная система управления, способствовавшая укреплению и развитию феодального государственного управления.

Второй этап (XV – первая половина XVII веков) – происходит формирование основ административного права, основных направлений административно-правовой деятельности Русского централизованного государства. Намечается переход от территориальных начал управления к функциональному аппарату управления. Происходит отделение государственного управления посредством приказной системы от дворцового хозяйства великого князя. Закон является основным

источником государственного управления.

Третий этап (вторая половина XVII – XVIII веков) – происходит процесс становления административного (полицейского) права и выделение его норм и институтов в отрасль правовой системы России. Идет процесс стремительного накопления административных норм, требующих кодификации.

Четвертый этап (XIX – XX века) – происходит законодательное закрепление Сводом Законов Российской империи отрасли административного права (благоустройство и благочиние) в самостоятельную отрасль права, отделенную от законодательной и судебной деятельности. В этом этапе можно выделить два подэтапа: а) первая половина XIX века – складывается новая форма (система) отраслевых управленческих органов с 1802 года, учреждается министерское управление, т.е. начинается процесс развития подотраслей управления; б) кодификация 1835 года М. М. Сперанского завершает процесс законодательного оформления отраслевого управления, которое совершенствуется в годы революции 1905 – 1907 годов с созданием в 1906 году Совета Министров России. Происходит упорядочение отраслевого управления и укрепление их законодательных основ.

Что касается науки административного права в России, то в ее развитии также просматривается несколько качественных этапов, к числу которых можно отнести следующие:

– XVIII век – с образования академии наук идет накопление знаний путем изучения источников древнерусского права и государства (М. В. Ломоносов, В. Н. Татищев и др.). Впервые проблемы российской юриспруденции в историко-правовом освещении выражены в деятельности и трудах С. Е. Десницкого (1740 – 1789), З. А. Горюшкина (1748 – 1821).

Процесс накопления знаний идет путем издания переводных сочинений западноевропейских (немецких, французских) ученых и обучения новых кадров за границей:

– первая половина XIX века – рост образовательных учреждений и открытие юридических факультетов (1803 год Ярославль-Демидовский лицей; 1804 год – Казанский университет; 1805 год – Харьковский университет; 1811 год – Царскосельский лицей; 1819 год – Петербургский университет; 1834 год – Киевский университет Св. Владимира). Появляется первая плеяда российских ученых-административистов – Ободовский, Якоб, Гуляев, Рождественский, Платонов, Власьев, Степанов и многие другие.

Основу исследований составили историко-сравнительный и статистический методы. Разработаны вступительные понятия административного (полицейского) права, историко-правовые исследования источников государственного управления;

– вторая половина XIX века (И. С. Андреевский, Н. Х. Бунге, А. И. Елистратов, В. Ф. Дерюжинский, В. В. Ивановский, И. Т. Тарасов и многие другие). Положено начало глубокому изучению норм, институтов и отраслей, т.е. начался процесс формирования науки административного права. Изданы учебные пособия и учебная юридическая литература. Сформулированы правовые школы. Обозначена система административного права и формы, в которых она проявляется, задачи и принципы отрасли.

Глава III

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА СОВЕТСКОЙ РОССИИ

3.1. Становление административного права в РСФСР

В результате государственного переворота 25 октября 1917 года и победы Советской власти в центре (Петроград, Москва) и на местах в действие была приведена политико-правовая доктрина "слома" старого государства и государственного управления.

Вторым Всероссийским съездом Советов 25 октября 1917 года была провозглашена власть Советов, и высшим государственным органом страны стал Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов. На съезде был переизбран ВЦИК, сформированный Первым съездом Советов летом 1917 года, и сформировано правительство Советской России – Совет Народных Комиссаров. Единственной формой власти в России были провозглашены Советы.

На съезде были приняты первые правовые акты, имевшие конституционное значение, положившие начало декретированию государственного управления в том числе. Ноябрьским актом 1917 года Декретом ВЦИК и СНК об уничтожении сословий и гражданских чинов была ликвидирована старая система общественного строя, церковь отделена от государства, в армии образованы революционные комитеты.

После проведенных в ноябре 1917 года выборов в Учредительное Собрание и поражения большевиков в ВЦИК 3 января 1918 года принял декрет "О признании контрреволюционным действием всех попыток присвоить себе функции государственной власти", возложив на СНК (правительство) право подавлять такие попытки всеми средствами. На следующий день после открытия работы Учредительного Собрания правительственные войска разогнали этот орган. После роспуска Учредительного Собрания единственным высшим органом власти в стране стал Всероссийский съезд Советов.

Вопросы государственного управления с первых дней существования Советской власти стали решаться и ВЦИК и СНК почти в равной мере. Большевики отвергли "буржуазные предрассудки" разделения властей и другие важнейшие принципы правового государства. В стране установилась диктатура пролетариата.

В структуру СНК, согласно декрета от 27 октября 1917 года, вошли наркоматы внутренних дел, земледелия, труда, по делам военным и морским, торговли и промышленности, народного просвещения, финансов, иностранных дел, юстиции, продовольствия, почт и телеграфов, по делам национальностей и железнодорожному транспорту.⁴²

Право по замене членов правительства, контролю за деятельностью комиссаров СНК было возложено на ВЦИК. В экстренных случаях (а подобных в годы гражданской войны было немало) СНК мог издавать декреты (законы) без предварительного их обсуждения во ВЦИК. Последний утверждал лишь эти декреты, если они имели общегосударственное значение.

В результате таких полномочий СНК в Советской России получило место "декретная чехарда". Как правильно отметили тогда русские правоведы-эмигранты Н. Н. Алексеев и Н. С. Тимашев, что характерной особенностью советского правотворчества стало пристрастие к писанному праву, так как для установления в стране диктатуры важна была не конституция. Категория закона к советскому праву вообще не применима. На практике отсутствует отличие декретов и указов. Один декрет может быть отменен другим декретом без каких-либо особых условий, независимо от иерархии соответствующих изучающего и отменяющего органа.⁴³

К середине 1918 года и далее число наркоматов росло. Были образованы НК государственного контроля, промышленности и торговли, БСНХ, местного самоуправления, государственных имуществ и т.д. Только с октября 1917 года до июля 1918 года (до принятия Конституции РСФСР) ВЦИК принял более 100 декретов, постановлений и другие актов. За этот же период СНК принял около 600 правовых актов. Отсутствие должного контроля со стороны ВЦИК за правотворчеством СНК нередко вызывало острейшую критику со стороны оппозиционных фракций. Левые эсеры требовали отмены законотворческой функции органа исполнительной власти, которым являлся СНК.

Объективно в работе ВЦИК и СНК в вопросах государственного управлений сложился параллелизм, который привел лишь к слиянию ряда отделов ВЦИК с отделами (наркоматами) СНК, но не решил проблемы законотворчества. Вместе с тем в основе этих требований лежала идея о недопустимости разделения властей в государственном аппарате "пролетарской диктатуры" и о необходимости их слияния в одной "работающей корпорации".

Система власти, на местах в целом, сложилась за период с октября 1917 года по февраль 1918 года. Советы на местах вооруженным и мирным путем захватывали власть, проводили в жизнь декреты центральной власти, создавали судебные органы, осуществляли налоговую и ревизионную деятельность, породившую значительные беззаконие и произвол.

Местные Советы сами определяли структуру и направления деятельности своих исполнительных органов – отделов, секций, комиссий, комиссариатов, наделяя их разными функциями и компетенцией, смешивая административно-правовые нормы с государственной деятельностью и уголовной "революционной" юрисдикцией. Попытка унификации деятельности Местных Советов по инструкции НКВД определила принципы организации местного самоуправления в конце декабря 1917 года. В этих документах содержался призыв "овладеть аппаратом местного самоуправления, захватывая все правительственные учреждения".⁴⁴ В результате таких предписаний городские и земские органы местного самоуправления (созданные в 60 – 70-х годах XIX века) либо ликвидировались по политическим соображениям как враждебные, либо ставились под контроль местных Советов. Земские управы часто превращались в отделы местных Советов по управлению местным хозяйством. Объединение Советов солдатских и рабочих депутатов с Советами крестьянских депутатов на местах приводило к ликвидации низовых земских органов.

Государственно-партийный аппарат широко опирался в 1917 – 1920-х годы на меры широкой политической репрессии и внесудебной расправы. За мелкие правонарушения и проступки наказание предусматривалось в уголовном порядке вплоть до расстрела. В этом направлении широкое применение получили органы ВЧК и ревтрибуналы, уполномоченные "по борьбе с деревенской буржуазией", продотряды и т.п. Деятельность всех органов государственного управления на все время существования Советской власти осуществлялось под контролем партийных органов большевиков.

После принятия Конституции РСФСР 1918 года – принципа государственного управления – структура государственных органов всех республик была построена по аналогии с системой органов власти РСФСР. С декабря 1920 года. Президиум ВЦИК официально наделялся законодательными

правами. При ВЦИК создавались постоянные и временные комиссии по различным вопросам, в том числе и административная комиссия. В их состав входили члены ВЦИК, эксперты, представители общественных организаций, работники госорганов.

Гражданская война и кризис диктатуры пролетариата усилил чрезвычайщину и появление органов управления, наделенных чрезвычайными полномочиями. Сюда следует отнести Совет рабоче-крестьянской обороны (СРКО), ведавший обороной и хозяйством страны. Всем наркоматам (продовольствия, путей сообщения и т.п.) давалось право применять репрессивно-административные меры для эффективности в вопросах управления. В феврале и марте 1920 года ВЦИК принял Положение о сельских Советах и волостных, исполнительных комитетах, сформировав новое низовое звено советской системы, наделив их также карательными полномочиями.

На исходе гражданской войны в РСФСР концентрация власти внутри партии совпадает с концентрацией власти в государственных органах: одни и те же люди управляют делами партии и государства. Все оппозиционные течения были уничтожены в конце 1920-х – середине 30-х годов. Большевицкая репрессивная политика проявила себя в коллективизации сельского хозяйства в 1930-х годах. Административно-правовая деятельность в РСФСР в годы раскулачивания и создания колхозов превратилась в уголовно-правовую репрессию. В законодательстве, регулировавшее ход административных репрессий, наряду с постановлениями ВЦИК и распоряжениями СНК, стали широко применяться в качестве определяющих и направляющих актов-резолюций, постановления и решения ЦК ВКП(б). Партия напрямую стала осуществлять функции управления, в обход положений Конституции 1924 и 1936 годов.

Для ликвидации "кулачества" были сформированы "тройки", в которые входили первый секретарь комитета партии на местах, председатель исполкома и начальник ОГПУ. Широкое применение имели арест, высылка, конфискация имущества.

Так, на Смоленщине в ходе большевистских репрессий пострадало 14,536 человек, из которых крестьян – 52,28 %; рабочих – 15,68 %; служащих 9,98 %, остальных категорий населения от 1,5 – 0,17 %. К высшей мере наказания было приговорено – 14,78 %; лишение свободы – 51,35 %; ссылке – 8,19 %, остальные – различного рода конфискации и т.п. – 8,65 %.⁴⁴

Подобная государственная политика нашла отражение в законодательстве СССР. Например, в Постановлении ЦК ВКП(б) и СНК СССР "О мерах охраны общественных земель колхозов от разбазаривания", этими органами были установлены (исключая хищение) за административные проступки уголовная ответственность. Подобное усиление и смешение размеров санкций за административные правонарушения, и включение их в пределы уголовной ответственности с постоянным усилением к 1940-м годам, порождала широкую государственную репрессию.

Следовательно, в ходе подготовки подобных актов Советское правительство и ВКП(б) преследовали идеолого-политические цели. Юридическая техника этих постановлений далека от совершенства, нарушены оказались важнейшие принципы, в том числе принцип юридической ответственности – соответствие наказания и иных мер государственного принуждения тяжести совершенного правонарушения.

Подобного рода кризисная ситуация с административно-правовыми отношениями в стране стала более или менее совершенствоваться к 1960 – 70 годам.

В ходе реформ законодательства Союза ССР 1958 года по гражданскому, уголовному и процессуальному праву были приняты Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (1980) и в этой связи в республиках начался процесс разработки

республиканских кодексов. В РСФСР Кодекс об административных правонарушениях был принят в 1984 году.

Результаты многолетних исследований проблем административной ответственности в СССР, принятие Конституции СССР 1977 года и последующего совершенствования развитию правовой теории и практики ее применения, способствовали разработке и появлению этого кодекса. В них (союзном и республиканском законодательстве) была осуществлена давно необходимая кодификация обособленной группы мер, регулирующих вопросы административной ответственности, полномочия субъектов административной юрисдикции и производства по делам об административных правонарушениях. Вместе с тем, совокупность названных норм традиционно, как и до сих пор в РФ, продолжает рассматриваться как основная часть административного права.

Советское административное право стало более упорядоченно различать основные формы государственной деятельности; деятельность органов государственной власти, государственное управление, правосудие, прокурорский надзор.

Советское государственное управление существовало в интересах построения коммунистического общества, теоретической основой которого были труды классиков марксизма-ленинизма. К основным принципам советского государственного управления относились: руководство со стороны КПСС (согласно ст. 6. Конституции СССР 1977), участие народных масс в государственном управлении, демократичность, плановость.

Понятие советского административного права, как одной из отраслей социалистического права, определялось как система юридических норм, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления в целях осуществления задач коммунистического строительства. К источникам административного права СССР относились: Конституция СССР, законы СССР, систематизированные законы (основы, кодексы), указы Президиума Верховного Совета СССР и республик, постановления Совета Министров СССР и союзных республик. К "специфическим" источникам административного права в СССР относили также – совместное постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР, принимаемые по наиболее важным вопросам государственного управления. Следовательно, традиции первых декретов советской власти остались существовать в СССР и в 1970 – 80-х годах.

Систему советского административного права представляла Общая и Особенная части.

Общая часть включала нормы, касающиеся всех отраслей и сфер управления. В состав ее входили административно-правовые институты (запрещающие):

- принципы государственного управления;
- правовое положение (статус) граждан в управлении;
- правовое положение органов государственного управления;
- правовой статус общественных организаций;
- государственную службу и статус служащих;
- формы и методы государственного управления, большая часть которых "традиционно" составляют нормы административной ответственности.

В общую часть также входили административно-процессуальные нормы по процедуре принятия актов и иных процессуальных действий; нормы о способах обеспечения законности в советском государственном управлении.

Особенная часть, – нормы, регулирующие отношения в отдельных отраслях и сферах управления:

- в области народного хозяйства;
- социально-культурного строительства;
- административно-политической деятельности;
- планирования, ценообразования, финансов и кредита, учета и других видов межотраслевой деятельности.

В годы реформ М. С. Горбачева обнаружился глубочайший кризис государственного управления, несовершенство которого привело, в качестве одной из причин, к гибели Советской власти и развала СССР. Кризис отрицательно сказался на всей системе административного права РСФСР.

Прежде всего, в качестве наглядности обсуждаемого вопроса, остановимся на старой советской проблеме выражения в законе оснований и пределов уголовной и административной ответственности.

Советскому законодательству были известны правовые нормы установления ответственности за выражение своих взглядов и убеждений, за их пропаганду. Подобное проявление сохраняло место и в период кризиса и распада СССР.

Так, Закон Узбекской ССР, о внесении изменений и дополнений в законодательство республики от 14 июня 1991 году, устанавливал наказание в виде исправительных работ на один год или штраф от 300 до 500 рублей за "пропаганду вражды к государственному языку Узбекской ССР или другим языкам народов СССР". Это закрепление связано было с процессами национально-территориального распада СССР. Нетрудно обнаружить, что подобная формулировка допускает очень широкое толкование и открывает возможности преследования даже за литературно-художественные и историко-лингвистические публикации.

Вообще, необходимо отметить, что в законодательстве союзных республик 1990 – 93 годов, проявилась тенденция к принятию правовых норм, устанавливающих уголовную и административную ответственность, с некорректно сформулированными составами правонарушений. Эта тенденция проявилась настолько отчетливо, что Комитет конституционного надзора СССР на заключительном этапе своей деятельности был вынужден принять в связи с этим специальное Постановление о регламентации оснований и пределов ответственности за преступления и административные правонарушения от 29 ноября 1991 года, обращая внимание на недопустимость подобного рода критики.

В РСФСР эта тенденция проявилась в принятии Закона о взаимоотношениях Советов народных депутатов и исполнительных органов в период проведения экономической реформы от 10 октября 1990 года, установившего штраф до 10 тысяч рублей за "умышленное невыполнение законодательных актов РСФСР и республик, входящих в состав РСФСР, должностными лицами, не содержащее состава преступления".

В 1990 – 91 годах подобная тенденция проявилась в законодательстве Молдовы, в частности, о внесении изменений и дополнений в Кодекс Молдовы об административных правонарушениях УК и УПК ССР Молдовы от 5 июня 1990 года. Согласно изменениям, было установлено наказание вплоть до 10 лет лишения свободы лиц, активно препятствующих выполнению требований Конституции ССР Молдовы "путем открытого гражданского неповиновения, а равно и подстрекающих других лиц к таким действиям". Аналогичные нарушения наблюдались в законодательстве Туркменской ССР, Узбекской ССР и других республиках.

Такие формулировки и их появление стало следствием распада и ослабления государственного управления, несовершенства административных норм.

Кроме того, формулировки законов, как "активное препятствование выполнению требований",

"открытое гражданское неповиновение", "непринятие мер по устранению причин", "умышленное неповиновение и невыполнение законодательных актов" и т.п., настолько широки и не определены, что открывали и в репрессиях 1930 – 40-х годов и 1990-х годов безграничный простор для усмотрения состава правонарушения, создают условия для произвола со стороны как судов, так и государственных органов.

Нередки случаи в переходный "реформаторский" период СССР, когда пределы уголовной и административной ответственности смещаются не только в сторону установления уголовной ответственности за административное правонарушение, а наоборот, заменяются административной ответственностью без достаточных оснований уголовной ответственности за деяния, представляющие большую общественную опасность.

Так, Верховный Совет СССР 2 апреля 1990 года принял Закон об усилении ответственности за посягательство на национальное равноправие граждан и насильственные нарушения территории СССР. Согласно ст. 3 этого Закона установлено, что действия по созданию объединений граждан, направленные на возбуждение национальной розни и вражды, применение насилия на национальной, расовой, религиозной основе, а также активное участие в их деятельности влекут наложение административного ареста (!) на срок до 15 суток.

Таким образом, декриминализация посягательств на национальное и религиозное равноправие, связанная с объединениями граждан, направленная на разжигание национальной вражды и розни, все-таки произошла. Пределы уголовной и административной ответственности, границы между ними определяются не всегда правильно.

В 1993 году и до настоящего времени еще имеют место единичные факты подобных несоответствий, но число их может возрасти. Законодателю необходимо в процессе подготовки нормативного акта, регулирующего смежные правовые отношения, точно определять состав административного правонарушения и состав преступления, а также и размер санкции по соответствию положениям каждой отрасли в отдельности.

3.2 Развитие советской науки административного права

Наука советского административного права берет свое начало с процесса становления и развития советского государства и права 1917 – 20-х годов.

В советский период наука административного права стала формулироваться с возникновением государственного управления и административного права, как отрасли права, регулирующего управленческие отношения. Вместе с тем ее развитие в первые годы советской власти не было достаточно активным.

Советское государство с начала марта 1918 года – до конца 1918 года основное свое внимание сосредоточило на проблемах экономического, военно-политического характера и государственного управления. В первые годы существования Советов в России продолжали действовать административные нормы дореволюционной (царской) России. Объем нормативного материала значительно возрос в годы Февральской революции 1917 года, в законодательстве которой были намечены пути решения возникших проблем в государственном управлении.

Особенность советской модели организации науки определялось ее формированием в условиях авторитарного централизованного государства. Партийно-государственная направленность создания необходимых условий для развития практически всех крупных отраслей знаний, концентрации научных ресурсов на основных направлениях научно-технического прогресса. Ведомственный подход к реализации государственных планов обусловил формирование академического, вузовского секторов

науки. Был развернут целый комплекс научных исследований в различных отраслях, в том числе и гуманитарных дисциплин.

Вместе с тем положительные результаты отечественной науки были получены дорогой ценой. Жесткая централизованная система управления в науке приводила к утративанию возможности свободного развития научного процесса. В отдельных случаях усматривалась консервация структуры сети научных учреждений, насаждались авторитарные методы управления.

В условиях складывавшейся и закреплявшейся диктатуры пролетариата и большевистской партии, ВЦИК и СНК приступили к формированию центров научных исследований, в первую очередь с создания общегосударственного научного центра.

В 1918 году роль такого центра взяла на себя сформированная Социалистическая академия общественных наук, состоявшая из двух секций: научно-академической и учебно-просветительской. Академия делилась на несколько разрядов: политико-юридический, социально-экономический, финансово-экономический и другие. В состав бюро политико-юридического отдела вошли с декабря 1918 года, Е. Б. Пашуканис, М. А. Рейснер, Е. Н. Тарковский, Э. Р. Тетернборн и другие. На базе академии рядом государственных деятелей и учеными юристами: П. И. Стучка, А. Г. Гойхбарг, И. Ю. Козловский, М. А. Рейснер, Е. Б. Пашуканис, А. Я. Вышинский и другие взялись за разработку трудов К. Маркса, Ф. Энгельса и В. Ульянова (Ленина), подготавливая совершенно иную теоретико-методологическую базу будущих исследований.

В 1925 года группа марксистов-юристов во главе с П. И. Стучкой, Е. Б. Пашуканисом и другими сформировали программу "Наши Задачи", в которой провозгласили воинствующие против "буржуазной юриспруденции" лозунги, положив в основу программы революционно-диалектический метод.

К этому времени в стране органами Советской власти уже была проведена "работа" по высылке большой группы ученых-юристов, осуществлен был разгром юридического факультета Московского университета, профессорско-преподавательский состав которого выступил против антинаучных методов и разгрома науки.

К 1927 – 28 годам в составе юридической секции осталось лишь 23 действительных члена и 6 членов (соревнователей). Первые материалы работы советских ученых публиковались в ряде периодических изданий, таких как "Революция права", "Советское строительство" и другие.

Следует отметить определенный период пассивного процесса науки административного права. В начале 1930-х годов разработка проблем науки административного права была прекращена под предлогом отмирания права. Исключено было преподавание курса административного права в юридических учебных заведениях, что явилось результатом распространения ошибочной "идеи" отмирания права в период строительства социализма, которая разделялась в тот период многими юристами. Ошибочность этой теории впоследствии оказалось очевидной.

Интенсивность развития науки административного права отмечается после Великой Отечественной войны. Начиная с 1946 года издается большое количество учебников, учебных пособий, монографий, других работ по административному праву. Велась разработка важнейших проблем административного права, вопросов частного и отраслевого характера.

В методологическую основу науки советского административного права были положены антинаучные принципы (партийность, идейность, классовый подход к изучению явлений с целью разоблачения реакционной сущности буржуазного административного права). Являясь органической частью марксистско-ленинского учения о государстве и праве, теоретическую базу составили труды классиков марксизма-ленинизма. Подобный подход к определению науки административного права в

СССР сохранялся до начала 1990-х годов.⁴⁵

В последнее десятилетие, предшествовавшее распаду СССР, на определение приоритетных направлений фундаментальной науки огромное влияние оказывали ведомственные интересы, зачастую подавлявшие объективные потребности развития науки, экономики и общества.

Следует отметить, что первые публикации по административному праву в СССР появляются в начале 1920-х годов. В Академии Наук на секции советского строительства среди прочих научных докладов был подготовлен и опубликован доклад на тему "Административный Кодекс".

Среди первых исследователей административного права к концу 1920 – 30-х годов следует назвать С. М. Берцинского, С. С. Болтинова, И. Н. Ананова, М. Е. Климова, А. А. Мымова, С. С. Кравчука, С. С. Студеникина, А. М. Турубинера. Исследования касались определения предмета, понятия, целей и задач административного права. Наибольший интерес привлекла тема выявления причин сохранения элементов бюрократизма в деятельности аппарата государственного управления, разработки проблем борьбы с бюрократизмом, выработки рекомендаций по совершенствованию государственного аппарата. Вышли в свет издания, касающиеся государственного управления Е. Б. Пашуканиса, М. П. Карева, В. Ундревича.

В 1935 – 40 годах увеличился состав проблем, обсуждаемых в административном праве. Естественным, принятие Конституции 1936 года повлекло за собой более детальную специализацию государственно-правовой проблематики. По решению Президиума АН СССР от 5 октября 1936 года появился Институт государства и права АН СССР. После реорганизации в составе его секций имела место секция "Государственное и административное право". В 1938 году штат института насчитывал 100 человек, в 1939 – 129 человек, к 1940 году в составе института было два академика, три члена-корреспондента, 16 профессоров и 10 кандидатов наук. Общее численное возрастание кадров не говорит еще об увеличении в этом штате ученых, защитивших свои диссертации. Заметим, что круг проблем, постановка интересной проблематики, выходящей за рамки официальной идеологии, возможность вести международное научное сотрудничество, было узким и практически невозможным.

Увеличение объема исследований по административному праву происходит всплесками научных дискуссий, состоявшихся в 1938 – 41 годах и 1956 – 59 годах. Попытки ряда ученых выдвинуть идею системы административного права на основе концентрации норм административного права вокруг субъектов (органов государственного управления, государственных служащих, общественных объединений и граждан) не встретило поддержку и столкнулась с серьезной "разоблачительной критикой" отдельных ученых.⁴⁶

Необоснованная критика, репрессии против талантливых ученых, ограничение и разрыв связей с мировой наукой – тот фон, на котором развивалась наука этого времени.

В 1940-х годах выходят в свет первые советские монографии и учебная литература по административному праву. В этом направлении плодотворно трудились С. С. Студеникин, С. М. Берцинский, И. П. Трайнин, И. Н. Ананов, Г. И. Петров, И. Д. Левин, А. Е. Лунев и другие.⁴⁷ Были выполнены докторские диссертации по теории административного права: И. И. Евтихиевым – "Виды и формы административной деятельности" (1948), С. С. Студеникиным – "Нормы административного права и их применение" (1949).

В начале 1950 – 60-х годов, в связи с критикой сталинизма и курса политики широких репрессий, в науке административного права прошла оживленная дискуссия. Один из важнейших вопросов, вынесенных на обсуждение – о системе административного права. Сама система объединяла общую (институционную) и особенную (отраслевую) части в единое целое. С критикой недостатков выступила Ц. А. Ямпольская, которая была воспринята отрицательно. Следующим по значению и важности в 1960-х годах встает проблема процессуальной системы административного права, проблемы

административной юстиции, т.е. совершенствование особого процессуального порядка разрешения административно-правовых споров между гражданами и органами государственного управления.⁴⁸

В 1980 – 90-х годах в советской науке административного права существенных изменений не произошло. Научные исследования в области административного права развивались в канве советского государственного права. Усилились связи советских исследователей с зарубежными учеными стран социалистического блока. Ряд разработок и исследований велись Б. М. Лазаревым, А. П. Ключниченко, В. М. Манохиным, Л. М. Колодкиным, Н. М. Кониным, А. П. Корневым, Ю. М. Козловым, Л. Л. Поповым, Н. Г. Салищевой и многими другими.

Повысился интерес к проблемам ответственности должностных лиц и действий административных органов, юридической ответственности и ее административно-правовые и административно-деликтные аспекты, проблемы обновления административно-правовой науки, административного права и законодательства.

Особо следует отметить достижение науки административного права – это издание шеститомного курса "Советское административное право", большая заслуга в подготовке которого принадлежит Ю. М. Козлову, Б. М. Лазареву, А. Е. Луневу, М. И. Пискотину и других. Содержание курса включало:

- Методы и формы государственного управления (1977).
- Государственное управление и административное право (1978).
- Управление в области административно-политической деятельности (1979).
- Управление социально-культурным строительством (1980).
- Основы управления народным хозяйством (1981).
- Управление отраслями народного хозяйства (1982).

Надо полагать что, советская наука административного права в своем развитии прошла ряд этапов:

– 1918 – 20 годы – этап становления и разработки методов марксистско-ленинской науки административного права;

– 1930 – 40 годы – этап закрепления понятия, предмета, целей и задач административного права. Выход в свет новых публикаций монографического характера.

– 1960 – 90 годы – этап совершенствования процесса управления в соответствующих сферах и отраслях. Так, В. М. Манохиным были опубликованы монографии: "Органы советского государственного управления" (1962); "Порядок формирования органов государственного управления" (1963); "Советская государственная служба" (1965). М. И. Еропкиным опубликована монография "Управление в области охраны общественного порядка" (1965). Н. М. Кониным были опубликованы монографии: "Хозяйственные и иные объединения в отраслях государственного управления" (1968); "Основы правовой организации и управления производством" (1976). М. И. Еропкин и Л. Л. Попов опубликовали книгу "Административно-правовая охрана общественного порядка" (1973). Л. Л. Попов опубликовал монографию "Эффективность административно-правовых санкций в сфере охраны общественного порядка" (1976), И. И. Веремеенко подготовил монографию "Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка" (1979). Выходят ряд коллективных монографий: "Право и качество продукции" (1972); "Правовая организация территориального управления" (1984) и другие.

Советское административное право являлось системой юридических норм, регулировавших общественные отношения в сфере государственного управления в целях осуществления задач коммунистического строительства.

Отвергая принцип разделения властей, государственное управление имело специфические признаки, в числе которых вертикальность (субординация, иерархичность) системы исполнительно-

распорядительных органов; реализация юридически-властных полномочий в административном порядке; административное правотворчество (правоприменение и правоустановление); включение в систему государственного управления не только исполнительно-распорядительных органов, но и всех звеньев управленческого аппарата.

В таком их понимании органы исполнительного аппарата государственной власти (администрации), являющейся основным звеном практической реализации законодательства, а также иных правовых актов органов государственной власти, т.е. Советов различных уровней. В своем организационном строении эти органы оказались "связаны" прямо или непосредственно с системой Советов народных депутатов.

Важно также отметить, что по Конституции СССР и действующему советскому законодательству только Советы всех уровней относили к числу органов государственной власти, а правительство являлось "исполнительным и распорядительным органом государственной власти". Все иные органы государственного управления (не исключая судебные) не имели никакого отношения к механизму государственной власти, что не отражало действительности.

Кроме того, практика государственного управления экономикой в СССР показывает нам, что в этой сфере фактически преобладали элементы ничем не ограниченного вмешательства "сверху" в производственную деятельность предприятий (директирование, обязательные поставки), которые были лишены самостоятельности, подобная система получила наименование "командно-бюрократической". Возможность существования подобной системы была возможна лишь благодаря монополизму КПСС и сращиванию с конца 1920-х годов партийного и советского аппаратов. Данная система нашла свое выражение в крайней бюрократическо-партийной централизации руководства хозяйственной и социальной жизнью, бесконтрольности и безответственности управленческого аппарата, концентрации в руках государственно-партийного аппарата значительного объема властных полномочий распорядительного характера. Единственным средством достижения задач управления в командно-бюрократической системе СССР были прямые предписания принудительного характера, порождавшее слепое исполнительство. Аппарат управления являлся бюрократической надстройкой над сферой управления.

Глава IV

РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

4.1. Факторы обуславливающие развитие административного права в Российской Федерации

После принятия Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года Советское

административное право в его общей части потеряло законодательную значимость и безнадежно устарело.

Конституция РФ ввела в оборот новый термин – исполнительная власть, тем самым, подчеркнув провозглашение важнейших политико-правовых принципов конституционного (правового) государства. В соответствии со ст. 10 Конституции РФ государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Прежде чем перейти к основным функциям исполнительной власти, т.е. ведущим направлениям государственно-управленческой деятельности, особо отметим приоритет публичных интересов в сфере государственного управления. В настоящее время главное место в государственно-управленческой деятельности занимает:

- реализация государственной политики через программы всех уровней федерации;
- установление и регулирование правовых и организационных основ хозяйственной жизни;
- управление предприятиями и учреждениями государственного сектора;
- регулирование функционирования различных объектов негосударственного сектора;
- координация функционирования национализированного и денационализированного секторов хозяйственного, социально-культурного и административного строительства;
- обеспечение реализации прав (включая их охрану) и обязанностей физических и юридических лиц в сфере государственного управления;
- государственный контроль и надзор за работой управляемой и регулируемой сферой.

Например, методу-понятию административного права в РФ найден более определенный подход с уточнением терминологии.

В определении предмета административного права РФ учитывают сферу государственного управления и новые проявления государственно-управленческой деятельности, наличие в ней действующего субъекта исполнительной власти (органа), практическую реализацию ими полномочий, предоставленных им для осуществления государственно-управленческой деятельности. В современных условиях управленческие отношения в административно-правовом аспекте могут быть классифицированы с учетом государственного устройства РФ.

Под предметом административного права понимают многообразные одиночные общественные отношения, в рамках которых реализуются задачи, функции и полномочия исполнительной власти, внутриорганизационные управленческие отношения в процессе деятельности субъектов законодательной и судебной власти, а также органов прокуратуры, управленческие отношения с участием субъектов местного самоуправления, отдельные управленческие отношения в сфере общественных отношений, негосударственных формирований (внешние и внутренние).

Исходя из такого понимания предмета, административное право рассматривается в РФ как отрасль российской правовой системы, представляющая собой совокупность правовых норм, предназначенных для регулирования общественных отношений, возникающих в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти.

Проблема методов правового регулирования остается дискуссионной в современном административном праве. Применение советских методов, содержащих партийное руководство – прямое непосредственное предписание и другие правовые средства, недопустимы.

Суть методов административно-правового регулирования управленческих общественных отношений может быть сведены к следующему:

- а) установление определенного порядка действий, предусмотренных административно-правовой нормой;
- б) запрещение отдельных действий под страхом юридических средств воздействия (дисциплинарной или административной ответственности);
- в) предоставление возможности выбора одного из вариантов должного поведения,

предусмотренных административно-правовой нормой. Для должностных лиц – "жесткий" вариант дозволения;

г) предоставление возможности действовать (не действовать) по своему усмотрению, т.е. совершать (не совершать) предусмотренные нормой действия в определенных его условиях. Особо важное средство при реализации субъективных прав – "мягкий" вариант дозволения. По мнению автора разрешительный метод является наиболее перспективным в российском административном праве.

Традиционное деление административного права на две части: общую и особенную в РФ несколько модернизирована, но с сохранением такого общего деления, бывшая советская общая часть в современных курсах административного права представлена в качестве основных методологических позиций, позволяющих уяснить сущностную сторону отрасли. Поэтому она именуется "Сущность и основные институты административного права". Юридические положения сочетаются в общей части с важнейшим теоретическим обоснованием. Бывшая особенная часть теперь представлена частью "Административно-правовая организация управления экономикой, социально-культурной и административно-правового регулирования в различных сферах общественной жизни". Причем, сферы общественной жизни остаются такими же, как и представлялись в советском административном праве. Ведется дискуссия о выделении из общей части бывшего советского административного права – административно-процессуального права.⁴⁹ В этой связи заслуживает внимания диссертационное исследование И. В. Пановой "Административный процесс".

Одной из важнейших проблем современного законодательства РФ является кодификация административного законодательства.

В Указе Президента РФ "О разработке концепции правовой реформы в РФ" от 6 июля 1995 года определена концепция развития и административного законодательства. Совершенствование системы и методов государственного управления в этой концепции выделено в качестве одного из основных ее элементов.

Многообразие форм управленческой деятельности является главным фактором, обуславливающим объемность, разветвленность и подвижность административного законодательства. Реальные перестройки аппарата управления, наблюдающиеся с 1993 – 2000 годов происходили без должного законодательного обеспечения.

За последние годы административное законодательство значительно обновлено. Новое конституционное разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами породило множество проблем, требующих законодательного развития и закрепления. К числу таковых следует отнести:

- уточнение юридико-операционной расшифровки конституционных понятий, закрепленных в ст. 71 – 72 Конституции. Понятие "установление", "управление", "регулирование", "обеспечение", "координация", "общие вопросы", "разграничение", "защита" должны выражаться в соответствующем объеме и характере полномочий органов различных по форме законодательных актах, методах регулирования;

- нет системной связи актов по их уровням с учетом федеративного устройства. Закон еще не занимает ведущее положение в правовом регулировании отношений управления. Продолжается процесс децентрализации и передача функций от органов управления непосредственно хозяйствующим субъектам. Однако самой правовой регламентации, равно как и процедур делегирования полномочий, здесь пока явно недостаточно;

- требует новых подходов оценка состояния и развития особенной части административного права. Традиционно она включала правовые средства управления в разных его сферах и отраслях. Сейчас эти отрасли приобретают свойства самоорганизации, а управление еще не может быть фокусом их развития, становясь одним из его элементов.

В ближайшие пять-семь, а то и более лет законодательство в этих сферах и отраслях, по мнению автора, еще будет формироваться, что может привести к выделению новых самостоятельных отраслей законодательства.

Ближайшими задачами следует считать:

- а) приведение в соответствие с Конституцией РФ основ государственного управления;
- б) формирование нового нормативного массива с обязательной согласованностью с конституционными федеральными законами;
- в) развитие управленческих отношений и поиск их правильного соотношения с законами, актами управления;
- г) законодательное закрепление нового статуса органов исполнительной власти, сужение сферы ведомственных актов, содержательное изменение функций данных органов, усиление элементов согласования в управленческих отношениях;
- д) перевод на новую законодательную основу сфер деятельности, подлежащих нормативно-правовому регулированию (организация исполнительной власти, введение единообразного применения административных норм, перестройка управления экономикой, социально-культурной сферы, а так же сфер безопасности, обороны и внешних сношений);
- е) совершенствование нормативного материала административного права требует крупных решений по кодификации процессуальных норм в сфере управления, кодификация потока административных правонарушений с последующим созданием процессуального Кодекса и многое другое.

Таким образом, принятые в 1992 – 93 годы Законы и внесение в них в 1994 – 2001 годах изменения и дополнения обеспечивают минимальный уровень регулирования. Правотворчество в области административного законодательства идет противоречиво и достаточно медленно. Наблюдается явная недооценка управления на всех уровнях и чрезмерный акцент на рыночной саморегуляции. Кризисные явления в экономике сопровождаются законодательным "вакуумом" во многих отраслях, слабая реализация принятых законов и иллюзия разрешения проблем только путем принятия новых актов.

4.2. Развитие науки административного права Российской Федерации

В современной науке административного права РФ произошли значительные изменения. Эти изменения коснулись, прежде всего, методологии науки. Советская методология, базировавшаяся на основе марксистско-ленинского учения о государстве и праве, партийность, идеологизированность, политизация, классовый подход к освещению важнейших понятий науки, в современных условиях не применима.

Методологической базой современной науки признаются общенаучные методы, которые используют все науки юридического профиля.

Основным научным центром науки в РФ является Российская Академия Наук, образованная на базе Академии Наук СССР Указом Президента РФ от 21 ноября 1991 года. В ее составе находится Институт государства и права, ведущий научный центр юридических исследований в стране. Кроме того, функционируют региональные отделения РАН – Уральское, Сибирское, Дальневосточное и их филиалы.

Широкое исследование проблем административного права ведется в вузовской науке – разветвленной сети университетов, институтов и их филиалов.

Эффективное развитие науки в любом государстве зависит от наличия научных кадров. Так, в

публикациях Б. Н. Топорина, И. А. Петрухина и других ученых поднимается проблема развития высшего юридического образования и наличия научных кадров в РФ. Авторы отмечают, что в последние годы заметно вырос интерес исследователей к изучению теории и практики дореволюционной России. Юристы РФ обратились к глубокому изучению трудов Б. Н. Чичерина, А. Д. Градовского, Л. И. Петражицкого, Н. М. Коркунова, Ф. Ф. Маршенца и других корифеев русского правоведения.

Необходим детальный анализ работ конца XIX – середины XX веков ученых-административистов И. Т. Тарасова, В. Ф. Дерюжинского, В. В. Иванова, Н. И. Лазаревского, Э. Н. Берендтса, А. И. Елистратова, В. Л. Кобалевского и других. Исследуются проблемы исполнительной власти и ее составной части – государственной службы (И. Т. Тарасов "Административное (полицейское) право", В. В. Ивановский "Государственная служба"). Проводится важная параллель между проблемами начала и конца XX века. Особо следует отметить работу Э. Н. Берендтса "Опыт системы административного права" где теоретически раскрывается сущность административного права, акцентируется внимание на системный подход к познанию традиций русского народа, его истории.

А. И. Елистратова можно назвать основоположником науки административного права в России. Его работы "Административное право" (1911), "Основные начала административного права" (1914), "Советское административное право" (1929) положили основы познания науки административного права. Им определяется системный подход и распределяются административно-правовые институты: субъекты, формы административного обеспечения (акты, принуждение, соблюдение законности).

В первые годы после октябрьских событий (1917) появляются ряд работ крупных ученых-административистов А. И. Елистратова, М. Д. Загрянцева, Н. П. Карадже-Искрова, В. Л. Кобалевского и других. В основном исследования посвящены формам административной деятельности.

В РФ функционирует сегодня более 500 государственных вузов и более 200 негосударственных учебных заведений. По статистике на 1995 году в РФ 95 государственных вузов готовили студентов по специальности 0211-111.438. Значительное превышение цифры приема над выпуском говорит о росте в РФ престижности и популярности профессии юриста. Необходимо отметить, что бум юридического образования в РФ, начавшийся в 1991 – 92 годах вызван рядом причин, к числу которых относят развитие рынка и предпринимательства, оживление политической жизни и активный законодательный процесс, рост преступности и необходимость борьбы с ней в рамках закона.

Система юридического образования РФ охватывает сегодня:

- государственные вузы и факультеты;
- муниципальные образовательные учреждения;
- негосударственные вузы и факультеты.

В РФ были образованы юридические академии (в Москве, Уральске, Саратове, Хабаровске и в других городах), 53 юридических факультета государственных университетов и 26 юридических факультетов государственных институтов.⁵⁰

В 1994 году по данным Госкомвуза РФ в стране насчитывалось 17 тысяч докторов наук 117 тысяч кандидатов, из них около 3 % – юристы. Общая динамика кадров науки показывает, что с 1986 года общее число докторов наук растет, тогда как кандидатов наук становится меньше. К причинам такого положения следует отнести падение престижа преподавателей в вузе, сокращение аспирантуры, падение конкурса в аспирантурах и адъюнктурах. Значительно снизилась заработная плата профессорско-преподавательского состава вузов. Например, заработная плата профессора в 1957 году в сравнении с заработной платой рабочего, находилась в соотношении 400 % в пользу профессорского состава, тогда как в 1995 году снизились до 117 %, зарплата доцентов в 1957 году – 270 %, в 1995 – 81 %. Следовательно, наблюдается нарушение п. 3 ст. 54 Закона РФ об образовании, так как зарплата научного работника не превышает заработную плату рабочего в два раза. Новая тарифная сетка

работников высшего образования продолжает сегодня находиться на уровне 1995 года.⁵¹

В настоящее время в науке административного права идет активное обсуждение важных проблем отрасли. Широко обсуждаемой проблемой стала концепция нового юридического образования, в том числе и по административному праву.

Последняя советская программа по административному праву была утверждена в 1984 году, но она устарела и не отвечала потребностям преобразований. По данной проблеме выступили Д. Н. Бахрах, В. М. Манохин, Д. В. Осинцев и другие ученые. На обсуждение была вынесена учебная программа курса административного права, разработанная Н. М. Кониным и В. М. Манохиным на кафедре административного права Саратовского юридического института. Изменения курса коснулись прежде всего раздела "Субъекты административного права" и отдельно раскрыты три важнейших института – граждане, аппарат управления, негосударственные организации. Среди целей административно-правового регулирования особо подчеркнуты – создание условий для эффективной деятельности аппарата государственного управления, создание условий для нормальной жизни общества и его членов, ограничение и вытеснение административного произвола. Особого выделения требуют в программе разделы "Административный процесс", а так же "Административно-правовые режимы", "Разрешительная система".⁵²

Новые программы по административному праву работают так же с сентября 1992 года на кафедре административного права Уральской юридической академии (состоит из трех блоков – общая часть, принуждение, административно-правовая основа безопасности в РФ.). В Саратове с 1980 года введены в преподавание новые темы "Поощрения", "Стимулирование". Реализация с 1993 года разделения властей в РФ побудила ученых ввести в общую часть курса тему "Административная (исполнительная) власть" и чаще стали использовать термин "исполнительная" власть как синоним понятия "государственное управление". Во второй Особенной части стали чаще употреблять термин "административное пресечение" (административное задержание, принудительное лечение, применение огнестрельного оружия и т.д.), а также дисциплинарное принуждение и административная ответственность. Введена новая тема "Административная ответственность организаций".

В третьей части, наряду с традиционными темами, стали рассматривать темы "Чрезвычайная ситуация", "Чрезвычайный режим", "Оперативно-розыскная деятельность как особый вид административной деятельности", "Военная служба" и т.д.

Важно отметить, что в обновленных программах большое внимание стали уделять четкой структуризации предмета административного права и выделили в качестве одного из элементов внутриорганизационную деятельность как самостоятельный вопрос, требующий углубленного исследования.

Среди актуальных проблем российского административного права и тем научных исследований выделяются: проблема административно-деликтного права (А. П. Шергин, В. Д. Филимонов); проблемы принятия нормативных актов об административных правонарушениях и ответственности (Б. М. Лазарев, Н. Г. Салищева, М. С. Студеникина, о развитии и проблемах административного законодательства (А. Ф. Ноздрачев, Ю. М. Козлов, М. П. Лебедев, Л. Л. Попов, В. С. Пронина, Б. Б. Хангельдыев); проблемы системы административного права (К. С. Бельский, Ю. М. Козлов, Ю. А. Тихомиров и другие).⁵³

Таким образом, в науке административного права РФ, несмотря на слабую государственную помощь и финансирование, ставится и обсуждается целый ряд острейших проблем развития административного права.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Развитие административного права России прошло длительный исторический путь развития.

Начало управления следует усматривать в прогосударственных образованиях восточных славян, основное сосредоточение которых покоилось в племенном управлении в лице вождя племени, совета старейшин, служителях культа и вечевых народных собраниях.

С возникновения в IX веке Киевской Руси как раннефеодального государства управление было осложнено различиями тех обычаев, и традиций, которыми жили и управлялись племена, вошедшие в состав государства. Основной задачей государства явилась унификация задач управления. Основную роль здесь сыграла Русская Правда, как источник норм обычного права Древнерусского государства.

Историческое развитие задач и форм управления и их изучение на основе историко-сопоставительного, генетического методов показывает нам постепенное усложнение понятия государственного управления, его внутреннюю и внешнюю конкретизацию, непрерывное накопление и обновление источников права, увеличение сфер и задач управления.

Периодизация развития государственного права России, зарождение самостоятельной отрасли административного права России выглядит, на взгляд автора, следующим образом.

В IX – XIV веках – основой государственного управления являются обычаи и традиции управления, закрепленные в Русской Правде, Новгородской и Псковской Судных грамотах и ряде других правовых памятников. Развитие управления идет за счет активной законотворческой деятельности князя, деятельности вечевых собраний, местных законодательных актов отдельных княжеств и земель. С принятием христианства на Руси складывается церковное управление.

С точки зрения системы можно обозначить следующие направления:

- IX – XII века – десятичная численная система управления;
- XII – XIV века – дворцово-вотчинная система при господстве (IX – XV) территориальных начал управления.

В XV – первой половине XVII веков происходит формирование основ административного права и развитие направления (сферы) административного управления в Русском централизованном государстве. Наметились смена начал управления к переходу на функциональную систему управления (приказная система). Государственное управление отделяется от дворцового хозяйства великого князя Московского. Среди источников права приоритетное место (после принятия в 1649 году Соборного Уложения) занимает закон.

Во второй половине XVII – XVIII веков идет процесс становления полицейского права,

опосредованный формированием абсолютной монархии в стране. Совокупность норм приобретает очертания правовых институтов, накапливается законодательная масса, требующая кодификации.

В XIX – начале XX веков – 1835 году в Своде Законов Российской империи (тома XI – XIX) самостоятельная отрасль полицейского права получает свое законодательное закрепление. С 1802 года складывается отраслевое управление, благодаря утверждению в России первых министров, совершенствованию исполнительной власти происходит с создания Совета министров в 1906 году. Стремление власти обрести конституционный строй ("Основные государственные законы" (23.04.1906), способствуют упорядочению отраслевого управления, развитию законодательства по административному праву.

В 1917 (октябрь) – конец 1920 годов – создается Советское административное право. Отрицание разделения властей (Конституция РСФСР 1918) приводит к нарушениям в конституционном развитии норм административного права. Широко применяются диктатурой пролетариата чрезвычайные режимы и меры принуждения.

В 1930 – начале 50-х годов формируется командно-бюрократическая система управления. Реакционный режим личной власти Сталина способствовал широкому применению противоправных репрессий (так в одной из своих работ Сталин указывал: "Репрессии в области социального строительства являются необходимым элементом наступления, но элементом вспомогательным, а не главным" (Сталин. Соч., т. 12. С. 309)). В государственном управлении происходит сращивание партийного и советского аппарата, под началом партийного руководства.

В 1960 – 80 годах в СССР произошли положительные сдвиги в развитии административного права: ослаблено принуждение, смягчены санкции в сторону более упорядоченного определения состава правонарушения; в 1980 году приняты Основы законодательства СССР и союзных республик об административных правонарушениях, повлекшие принятие в 1984 году Кодекса РСФСР об административных правонарушениях. Увеличился объем законодательства в области административного права. Сохранялись негативные последствия: продолжала функционировать командно-бюрократическая система, централизм и партийное руководство в государственном управлении.

В середине 1980 – начало 90-х годов – происходит смена формы государства, вводится принцип разделения властей, верховенство закона, судебный и конституционный контроль. Административное право вновь (после начала XX века) возвращается к оформлению самостоятельной отрасли управления.

Процесс познания науки административного права должен охватывать все ценное, что было накоплено административным законодательством России и мировой правовой культуры. Историческое изложение, надо полагать, это собирательный процесс забытого, но необходимого материала для последующего осмысления и пригодности его использования в государственном строительстве.

Различные методики исследований науки административного права позволяет выделить два основных направления:

1 Все методы исследования в своей совокупности предопределяют и дают возможность осмыслить, в определенной мере, процесс развития науки.

2 Многообразие методов исследования науки административного права имеют общую базу при определении общих свойств того предмета, который познается. Данное свойство предмета познания заключается в распознавании человеческой среды, отдельных личностей, действия которых определяются

нормами административного права.

В этой связи процесс познания вбирает в себя живое содержание и осмысление происходящих этапов истории человечества. "Изучаем ли мы историю, или политическую экономию, или право во всех общественных науках мы просто не имели бы перед собой объекта, не понимали бы, о чем идет речь, если бы не могли поставить себя на место изучаемых нами участников общения и через внутренний опыт уловить живое содержание общественной жизни".⁵⁴

Таким образом, история развития административного права несет в себе особенности как теоретического, так и исторического познания.

Истории развития административного права было свойственны определенные процессы государственно-правовых явлений. Отсюда следует, что административное право в целом вне государственно-правовых явлений не существовало.

Накопление массы законодательного материала (норм) административного права идет медленно и противоречиво. Эффективность правового регулирования во многом зависит от того, насколько содержание права адекватно потребностям развития общественных отношений.

ПРИМЕЧАНИЯ

1 Бельский К. С. О системе административного права // Государство и право. 1998. № 3. С. 5.

2 Десницкий Семен Ефимович (1740 – 1789), родился в 1740 году, происходил из мещан г. Нежина. После окончания духовной семинарии и Петербургской академии был направлен для продолжения образования в Англию, в Глазговский университет. Защитил диссертацию в Глазговском университете, получив ученую степень доктора права и звание почетного гражданина. Возвратившись в Россию (1768 г.) преподавал в Московском университете римское право и российское законоведение. Опубликовал: "Слово о прямом и ближайшем способе к научению юриспруденции". (1768); "Юридическое рассуждение о пользе знания отечественного законоискусства". (1778) и другие.

3 **Энциклопедический словарь.** Брокгауз Ф. А., Ефрон И. А. Т. 1. СПб., 1891. С. 179; Биография и сведения о С. Е. Десницком (см.: Энциклопедический словарь. Брокгауз и Ефрон. Биографии. Т. 4. М., 1993. С. 639 – 640.).

4 **Горюшкин Захарий Аникеевич** (1748 – 1821) – профессор русского практического законоискусства. Самоучка. Овладел самостоятельно философской, юридической и исторической науками, поступив с 13-летнего возраста на службу. Прекрасный знаток русского законодательства того времени, искусный адвокат. (см. Энциклопедический словарь. Брокгауз и Ефрон. Биографии. Т. 4. М., 1993. С. 274 – 275.).

5 **Ободовский.** Теория статистики (1839); Якоб GRUNDSATZE DER Polizeigesetzgebung (1839); Гуляев. Права и обязанности городской и земской полиции (1832); Рождественский. Основания государственного благоустройства (1840); Платонов. Вступительные понятия в учении о благоустройстве и благочинии государственном (1856); Власьев. Очерки государственного благоустройства в России в XVII в. (1869); Степанов. О полиции как науке во Франции, в Англии и в Германии (1868 – 1869).

6 **Лешков.** История русского общественного права до XVIII в. (1858); Бунге Н. Х. Полицейское право (1869, 1877); Андреевский И. Е. Полицейское право (1874 – 1876).

7 **Оскольский А.** Wyktad prawa administracyjego. Варшава, 1880; Васильчиков А. И. О самоуправлении (1869); Он же. Русский администратор новейшей школы. (1868); Шпилевский. Полицейское право, как самостоятельная отрасль правоведения (1875).

8 **Антонович А.** Курс государственного благоустройства. Киев, 1890; Тарасов И. Краткий курс науки административного права (1888); Он же. Учебник науки полицейского права (1896); Он же. Очерк науки полицейского права (1897); Трифонов А. Краткий курс полицейского права (1888); Шеймин П. Учебник права внутреннего управления. (1891 – 1897).

9 **Шторх.** Курс по политической экономии (перевод З. А. Горюшкина); Штейн Л. Учение об управлении и право управления / Под ред. И. Андреевского (1874); Шенберг Г. Учение о государственном управлении: Пер. П. Шеймина (1889 – 1891) и другие.

10 **Елистратов А. И.** Учебник русского административного права. Выпуск 1, 2. М., 1910 – 1911; Он же. Административное право. М., 1911; Ивановский В. В. Учебник административного права. М., 1911; Дерюжинский В. Ф. Полицейское право. СПб., 1911; Тарасов И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву: В. 2-х т. М., 1909 – 1910.

11 **Елистратов А. И.** Административное право. М., 1911. С. 18.

12 **Там же.** С. 7 – 10.

13 **История России.** 1917 – 1940 гг. Хрестоматия. Екатеринбург, 1993. С. 185 – 197. Вопрос о высылке интеллигенции несколько десятков раз обсуждался на заседаниях Политбюро РКП(б). Списки специалистов, намеченных к высылке, были составлены большевиками летом и осенью 1922 года. Среди высланных оказались: проректор Петербургского университета, правовед А. А. Боголепов, М. С. Фельдштейн – историк, юрист, профессор, и многие другие видные ученые России.

14 **Исаев И. А.** Русская юридическая наука за рубежом // Государство и право. 1994. № 7. С. 166 – 168.

15 **Там же.** С. 170; Савицкий И., Савицкая Э. Грустный юбилей (к 70-летию со дня открытия Русского юридического факультета в Праге) // Государство и право. 1992. С. 96 – 105.

- 16 **Институт государства и права АН СССР** за 50 лет. М., 1976. С. 13.
- 17 **Там же.** С. 46. Вышли в свет следующие издания: Советское государственное право: Учеб. пособие / Под ред. И. П. Трайнина, И. Д. Левина. М., 1948; Студеникин С. С. Советское административное право. М., 1945; Лунев А. Е., Студеникин С. С., Ямпольская Ц. А. Социалистическая законность в советском государственном управлении. М., 1948.
- 18 **Вопросы** советского административного права: Сб. ст. М., 1952; Бердовская С. Г. Прокурорский надзор в советском государственном управлении. М., 1954; Ямпольская Ц. А., Шорина Е. В. Административно-правовые вопросы управления государственной дисциплины. М., 1955; Советское государственное право. Библиография. 1917 – 1957 гг. М., 1958; Советская юридическая литература. Библиографический указатель на русском и английском языках. М., 1960; Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. М., 1967; Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970; Советское государство и право. М., 1969 – 1972; Лазарев Б., Лунев А., Романов П., Салищева Н. Система государственного управления в СССР. М., 1970. (на англ. языке).
- 19 **Советское** административное право: методы и формы государственного управления М., 1977; Советское административное право. Учеб. Пособие / Под ред. Б. М. Лазарева и др. М., 1979; Козлов Ю. М. Основы советского административного права М., 1979. Курс советского административного права: В 3-х т. / Под ред. Б. М. Лазарева; Он же. Гражданин и аппарат управления. М., 1978; Он же. Теоретические проблемы административной ответственности. М., 1984; Николаев Л. А., Губарев А. И., Оськин Ф. Ф., Коренев А. П. Нормы административного права и их применение // Правоведение. 1979. № 4. С. 77 – 78; Краснянский В. Э., Шепелев Е. Ф. Методика исследования функций управления // Правоведение. 1981. № 1. С. 54 – 57; Салищева Н. Г., Васильева Г. В. Развитие законодательства об административной ответственности // Правоведение. 1981. № 3. С. 3 – 11 и др.
- 20 **Государственное** управление и право. Сб. ст. Л., 1984; Витрук Н. В., Лазарев В. В. Денисов Ю. А. Общая теория правонарушения и ответственности: социологический и юридический аспекты // Правоведение. 1985. № 5. С. 82 – 83; Соловьев С. А. Административное выселение: проблема регулирования // Правоведение. 1985. № 1. С. 72 – 75; Соловей Ю. П., М. Я. Саввин. Административный штраф // Правоведение. 1985. № 5. С. 84 – 85; Петров Ю. А. Государственные инспекции в свете нового административного законодательства // Там же, 1985. № 6. С. 96 – 97; Николаева Л. А., Шмарцев А. Ю. Административно-право-вой аспект юридической ответственности // Там же. 1986. № 1. С. 30 – 35; Юрков Б. Н. Право на обжалование в суд действий административных органов // Там же. 1986. № 2. С. 37 – 40; Дымченко В. И. Ответственность должностных лиц по советскому административному законодательству // Там же. 1986, № 6. С. 56 – 59; Масленников М. Я. К изучению административной ответственности // Там же. С. 60 – 61; Петров Ю. А. Обсуждение учебника по административному праву // Там же. 1986 № 6. С. 104. и др.
- 21 **Ямпольская Ц. А.** О месте административного права в системе советского права. // Советское государство и право. 1956, № 9. С. 58.
- 22 **Бахрах Д. Н., Осинцев Д. В.** Программу по административному праву можно улучшить // Государство и право, 1994. № 1. С. 23 – 25; Учебная программа курса административного права // Там же. 1993. № 5.
- 23 **Козлов Ю. М.** Предмет советского административного права, М., 1967. С. 57; Бельский К. С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11; Бельский К. С.

О системе административного права // Государство и право. 1998. № 3. С. 5 – 11; Ноздрачев А. Ф. и др. О развитии административного законодательства // Государство и право. 1996. № 7 и др.

24 **Платонов С. Ф.** Полный курс лекций по русской истории. Репринт. СПб., 1998. С. 108.

25 **Сергеевич В.** Русские юридические древности. В 2-х т. Т. 1. СПб., 1908. С. 237. После принятия христианства в состав Совета (позже Боярской Думы) добавилось духовенство в лице епископов и игуменов. Состав Думы зависел от усмотрения князя и дел, подлежавших решению.

26 **Гнездово:** история и современность: Материалы межвузовской научно-практической конференции / Под ред. А. А. Кондрашенкова. Смоленск, 1998. С. 11, сноска № 30 на с. 18.

27 **Хрестоматия** по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период / Под ред. Ю. П. Титова, О. И. Чистякова. М., 1990, Русская Правда: ст. 9 – 12: Тиун – княжеский или боярский приказчик, управитель; тиун огнищный – домоправитель; тиун конюший – княжеский муж, управлявший табунами и конюшнями князя; тиун сельский – ведал княжескими селами и всеми с/х угодиями; тиун ратайный – лицо, ведавшее пахотными работами. Следовательно, видим дифференциацию княжеского административного аппарата.

28 **Рогов В. А.** История государства и права России. IX – начало XX вв. М., 1995. С. 30; История Отечества IX – XX вв. Брянск – СПб., 1994. С. 20 – 22. Если в Европе переход к централизации и государственному подданству гарантировал сословиям сохранение их прав и привилегий, то в России этот переход имел следствием их подавление и вытравливание (см.: Юрганов А. Л. У истоков деспотизма // История Отечества. С. 34 – 75; аналогичной точки зрения придерживаются В. Б. Кобрин и др.).

29 **Развитие** русского права в XV – первой половине XVII вв. Отв. ред. В. С. Нерсисянц. М., 1986. С. 110.

30 **Филиппов А. Н.** Учебник истории русского права: В. 2 ч. Ч. 1. Юрьев, 1912. С. 265 – 272: первое упоминание о формировании приказов относится к 1512 г.

31 **Развитие** русского права в XV – первой половине XVII вв. М., 1986. С. 116.

32 **Развитие** русского права во второй половине XVII – XVIII вв. / Отв. ред. Е. А. Скрипилев. М., 1992. С. 127 – 128.

33 **Россия.** Энциклопедический словарь. Брокгауз и Ефрон. СПб., 1891. С. 94 – 95.

34 **Народная** энциклопедия научных и прикладных знаний. Т. XI. Общественно-юридический второй полутом. М., 1912. С. 4 – 7.

35 **Энциклопедический словарь.** Брокгауз и Ефрон. Т. I. СПб., 1891. С. 320; Андреевский И. С. Полицейское право: В 2-х т. СПб., 1874. С. 3 – 5.

36 **Там же.** С. 322 – 323. В России имели широкое хождение работы Роберта Моля, Лоренца фон-Штейна, Р. Гнейса, Г. Шенберга и многих других.

37 **Андреевский Иван Ефимович** (1831 – 1891) профессор, ректор СПб университета, специалист в области государственного и полицейского права. Важнейшими трудами в области полицейского и государственного права явились: "Русское государственное право" (СПб., 1866); "Реформа исполнительной полиции в России" (в "Сборнике Государственных знаний". Т. 1. СПб., 1878); "Полицейское право" в 2 т. (СПб., 1872; 2-е изд. 1874); и др. // см. Энциклопедический словарь. Брокгауз и Ефрон. Биографии. В 12 т. Т. 1. М., 1993. С. 306 – 307.

Антонович Афиноген Яковлевич, родился в 1848 году, профессор политэкономии, издатель умеренно-консервативной газеты "Киевское слово". С 1893 – 1895 годы заместитель министра финансов России, министр народного просвещения. Нас интересует его труд "Курс государственного благоустройства" (Киев, 1890) // Там же. Т. 1. С. 375.

Бунге Николай Христианович (1823 – 1895) – финансист, экономист и государственный деятель, профессор политэкономии. В 1852 году Киевским университетом удостоен степени доктора политических наук за диссертацию "Теория кредита". С 1869 году преподавал полицейское право. Отождествлял полицейское право и право государственное. Издал в Киеве 1873 – 1877 годах курс "Полицейское право", который оказался незаконченным, с изложением некоторых отделов благоустройства с преобладанием экономической теории к подходу понятий полицейского права. Опубликовал множество статей. Библиографию см. там же. Т. 2. С. 659 – 662.

Васильчиков Александр Илларионович (1818 – 1881), выпускник СПб университета, юрист, крупный исследователь истории самоуправления в России. Основной труд "О самоуправлении" (1-е изд. 1869; 2-е изд., 1872). Главными органами русского самоуправления считал: народное училище, земское собрание и мировой суд. См. там же. Т. 3, М., 1993. С. 125 – 127.

Власьев Николай Сергеевич (1833 – 1873), выпускник Московского университета, профессор Ришельевского лицея, затем Новороссийского университета по кафедре государственного благоустройства и благочиния. Напечатал: "О вменении по началам теории и древнего русского права" (1860) // Там же. Т. 3, с. 424.

Дерюжинский Владимир Федорович – профессор и писатель. Родился в 1861 году, выпускник Московского университета юридического факультета. После научной командировки в Париж и Гейдельберг читал лекции по общей части полицейского права, с 1889 года – специализировался на курсах по различным отделам полицейского права.

С 1891 года экстраординарный профессор полицейского права в Юрьевском (Дерптском) университете. Обширна библиография его научных работ. См. Энциклопедический словарь. Брокгауз и Ефрон. Т. 19. СПб., 1893. С. 478.

Ивановский Виктор Викторович – профессор Казанского университета, родился в 1854 году. В 1878 году окончил курс юридического факультета названного университета и был оставлен при университете. В 1882 году защитил магистерскую диссертацию "Опыт исследования деятельности органов земского самоуправления в России". Читал курс по полиции безопасности. В 1883 – 1886 годы работал и обучался за границей. С 1886 года ординарный профессор по кафедре государственного права. Среди множества его работ выделяются: "Преподавание административного права в Берлинском университете" (Казань, 1884); "Организация местного самоуправления во Франции и Пруссии" (Казань, 1886) // См. Энциклопедический словарь. Брокгауз и Ефрон. Т. 24. СПб., 1894. С. 757 – 758.

Тарасов Иван Трофимович, родился в 1849 году, юрист и общественный деятель, окончил юридический факультет Киевского университета. В 1875 году защитил магистерскую диссертацию. Работал и учился за границей. После 1876 года издал ряд книг: "Основные положения Лоренца Штейна по полицейскому праву в связи с его учением об управлении" (Киев, 1876), "Два года на западе с ученой целью" (Киев, 1879); читал лекции в Киевском университете и Ярославском Демидовском лицее. В 1880 году защитил докторскую диссертацию: "Учение об акционерных компаниях" (Ярославль, 1879). Издал: "Полиция в эпоху реформ" (1885); "Краткий очерк административного права (введение и общая часть)"

(Ярославль, 1888), "Учебник науки полицейского права" (1891 – 96). С 1889 года состоял профессором Московского университета, читал полицейское право. В Бердичевском уезде Киевской губернии учредил народное училище, ссудо-сберегательное товарищество, общественную лавку и народную чайную; принимал большое участие в учреждении Рубежеской колонии для малолетних преступников (близ Киева) // См. Энциклопедический словарь. Брокгауз и Ефрон. Т. 32(а) СПб., 1901. С. 629.

38 **Степанов.** Первые два периода существования науки о полиции в Германии. СПб., 1868; Тарасов И. Т. Основные положения учения Лоренца Штейна ... СПб., 1874; Блок А. А. Государственная власть в европейском обществе. СПб., 1880; Чижов Н. Право и его содержание по учению Лоренца фон Штейна. СПб., 1890; Ивановский В. В. Преподавание административного права в германском университете. СПб., 1884; Сперанский С. Некоторые из учреждений общественного благоустройства в Западной Европе. СПб., 1895 и др.

39 **Градовский А.** Система местного управления в Западной Европе и в России (1891); Дерюжинский В. Хабеас Кориус Акт (1895); Ковалевский М. История полицейской администрации Англии (1877); Свешников М. Типические черты местного самоуправления Англии, Франции и Пруссии (1891); Степанов. О полиции как науке, в Англии. СПб., 1868; Фишель. Государственный строй Англии (русский перевод, СПб., 1862) и мн. др.

40 **Административное право:** Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, А. А. Попова. М.: Юристъ, 2000. С. 98 – 99.

41 **Елистратов А. И.** Административное право. М., 1911. С. 164; он же. Учебник русского административного права. Второй выпуск. М., 1910 – 1911.

42 **Хрестоматия** по истории отечественного государства и права. Ч. 2 / Под ред. О. И. Чистякова. М., 1994. С. 13 – 14.

43 **Исаев И. А.** Русская юридическая наука за рубежом // Государство и право. 1994. № 7. С. 170.

44 **Забелин А. А.** Предварительные итоги // Край Смоленский. 1995, № 7 – 8.

45 **Одаренко А. Н.** Проблемы систематизации административного права // Право и жизнь. 1925, № 26.

46 **Советское административное право:** Учеб. пособие / Под ред. А. П. Коренева. М., 1986. С. 34 – 35.

47 **Студеникин С. С.** Советское административное право. М., 1945.

48 **Вопросы** Советского административного права: Сб. ст. М., 1952; Бердовская С. Г. Прокурорский надзор в советском государственном управлении. М., 1954; Ямпольская Ц. А., Шорина Е. В. Административно-правовые вопросы укрепления государственной дисциплины. М., 1955; Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970.

49 **Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.** Административное право РФ: Учеб. пособие. М., 1997. С. 42 – 43.

50 **Топорин Б. Н.** Правовая реформа и развитие высшего юридического образования в России // Государство и право, 1996. № 7. С. 42 – 45; Петрухин И. Л. Проблема юридического образования // Государство и право. 1996. № 9. С. 3– 13.

51 **Петрухин И. Л.** Там же. С. 11 – 12.

52 **Бахрах Д. Н., Осинцев Д. В.** Программу по административному праву можно улучшить //

Государство и право. 1994. № 1. С. 23 – 25.

53 **Лазарев Б. М.** Административная ответственность. М., 1985; Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988; Студеникина М. С. Что такое административная ответственность. М., 1990; См. библиографию публикаций в журналах "Государство и право", "Правоведение с 1993 – 1998 годы".

54 **Франк С. Л.** Очерк методологии общественных наук. М., 1922. С. 103.

БИБЛИОГРАФИЯ

Вертикаль власти: Сб. документов по местному самоуправлению. М., 1996.

Закон РСФСР: о местном самоуправлении в РСФСР. М., 1991.

Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (на 1.03.1986 – 1.09.1997 гг.). М., 1986 – 1997.

Кодекс РФ об административных правонарушениях. М., 2002.

Комментарий к Кодексу об административных правонарушениях // Под ред. И. И. Веремеенко, Н. Г. Салищевой, М. С. Студеникиной. М., 1997.

Комментарий к федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления" М., 1997.

Конституция Российской Федерации. Комментарий. М., 1994.

Аверьянов В. Б. Аппарат государственного управления. Киев. 1990.

Агеева Е. А. Юридическая ответственность в государственном управлении. Л., 1990.

Административное право: Учеб. пособие / Под ред. Ю. М. Козлова. М., 1968.

Административное право: Учеб. пособие / Под ред. А. Е. Лунева. М., 1970.

Административное право: Учеб. пособие / Под ред. М. И. Еропкина. М., 1971.

Административное право ГДР: Учеб. пособие / Под ред. Б. М. Лазарева. М., 1983.

Административное право зарубежных стран: Учеб. пособие / Под ред. А. Н. Козырина. М., 1996.

Административное право: Учебник / Под. ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М.: Юрист, 2000.

Алехин А. П. Административное право РФ: Учеб. пособие. М., 1997.

Андреевский И. Е. Полицейское право: В 2 т. СПб., 1874.

Алексеев А. С. Русское государственное право. М., 1897.

Алфавитно-предметный указатель к Своду Законов Российской империи. М., 1911.

Архив историко-юридических сведений, относящихся к России, издаваемый Н. Качаловым. М., 1854.

- Бахрах Д. Н. Административное право: Учеб. пособие. М., 1996.
- Белоконский И. П. Земство и конституция. М., 1910.
- Бельский К. С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995.
- Бишер И. О. Аппарат государственного управления союзной республики и проблемы его совершенствования. Рига, 1989.
- Веденеев Ю. А. Организационные формы управления промышленностью в СССР: историко-правовые исследования (1957 – 1987 гг.). М., 1990.
- Государственная служба основных капиталистических стран. М., 1977.
- Государственное управление в СССР в условиях научно-технической революции. М., 1978.
- Государственное управление социалистической общенародной собственностью. М., 1983.
- Государственное управление и право: история и современность: Сб. ст. Л., 1984.
- Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988.
- Градовский А. Д. Собрание сочинений. СПб., 1899 – 1902.
- Градовский А. Д. История местного управления в России. СПб., 1868.
- Гражданин и аппарат управления в СССР. М., 1982.
- Грацианский П. С. Десницкий. М., 1978.
- Драго Р. Административная наука. М., 1982.
- Институт государства и права АН СССР за 50 лет. М., 1976.
- Козлов Ю. М. Органы советского государственного управления (понятие и конституционная система). М., 1960; Соотношение государственного и общественного управления в СССР. М., 1966; Предмет советского административного права. М., 1967; Управление народным хозяйством СССР: В 2 ч. М., 1969; Административные правоотношения. М., 1976; Основы советского административного права. М., 1979.
- Козлов Ю. М., Фролов Е. С. Научная организация управления и право. М., 1986.
- Конин Н. М. Российское административное право. Общая часть: Курс лекций. Саратов: СГАП, 2001.
- Коржихина Т. П. История и современная организация государственных учреждений СССР. 1917 – 1972 гг. М., 1974.
- Корневская Е. И. Становление высших органов Советского государственного управления. 1917 – 1920 гг. М., 1975.
- Крылова И. С. Аппарат государственного управления современной Франции. М., 1982.
- Куприц Н. Я. Из истории государственно-правовой мысли дореволюционной России. М., 1980.
- Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления. М., 1987.
- Лазарев Б. М. Административная ответственность. М., 1985.
- Лазарев Б. М. Государственная служба. М., 1993.
- Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988.
- Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право: Учеб. пособие. М., 1996.
- Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Российское административное право: Учеб. пособие. Саратов: СТАП, 2000.
- Методологические проблемы советской юридической науки. М., 1980.
- Народная энциклопедия. Т. XI. М., 1912.
- Никеров Г. И. Административное право США. М., 1977.

- Оболенский А. В., Рудашевский В. Д. Методология системного исследования государственного управления. М., 1978.
- Овсянко Д. М. Административное право: Учеб. пособие. М., 1997.
- Организационная структура общегосударственной системы управления. М., 1988.
- Очерки по истории юридических научных учреждений в СССР. М., 1976.
- Первые Декреты Советской власти. М., 1979.
- Пискотин М. И. Социализм и государственное управление: уроки истории и перестройка. М., 1988.
- Практикум по административному праву / Под ред. Д. Н. Бахраха. М., 1995.
- Перфильев Б. Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях. М., 1991.
- Проблемы совершенствования государственного управления: Сб. ст. М., 1987.
- Развитие русского права в XV – первой половине XVII вв. М., 1986.
- Развитие русского права во второй половине XVII – XVIII вв. М., 1992.
- Развитие русского права в первой половине XIX в. М., 1994.
- Российское законодательство X – XX вв.: В 9 т. М., 1984 – 1994.
- Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970.
- Самсонов В. Н. Административное законодательство: понятие, содержание, реформа. Харьков, 1991.
- Серегина В. В. Государственное принуждение по советскому праву. Воронеж, 1991.
- Советское административное право: методы и формы государственного управления. М., 1977.
- Советское административное право: Учеб. пособие / Под ред. А. П. Коренева. М., 1986.
- Советское административное право: Учеб. пособие / Под ред. П. Т. Василенкова. М., 1990.
- Советское государственное право: Учеб. пособие / Под ред. И. П. Трайнина, И. Д. Левина. М., 1948.
- Советское государственное право. Библиография. 1917 – 1957 гг. М., 1958.
- Советская юридическая литература. Библиографический указатель на русском и английском языках. М., 1960.
- Студеникин С. С. Советское административное право. М., 1945.
- Студеникина М. С. Что такое административная ответственность? М., 1990.
- Флорин В. Н. Государственно-административный аппарат современной Индии. М., 1975.
- Хесин С. С. Становление пролетарской диктатуры в России. М., 1975.
- Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. Ч. 1. М., 1990.
- Хрестоматия по истории отечественного государства и права. Послеоктябрьский период. Ч. 2. М., 1994.
- Цабрия Д. Д. Система управления к новому облику. М., 1990.
- Центральный аппарат государственного управления капиталистических стран. М., 1984.
- Энциклопедический словарь. Брокгауз Ф. А., Еф-рон И. А. СПб., 1891 – 1899.
- Энциклопедический словарь. Брокгауз Ф. А., Еф-рон И. А. Биографии: В 12 т. Т. 1 – 5. М., 1991 – 1993.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Елистратов А. И. Административное право: Лекции. М. 1911.

Оглавление

I	Задачи административного права
II	Начало законности в управлении
III	История внутреннего управления
IV	Публично-правовое отношение
V	Защита публичного права
VI	Зачатки административной юстиции
VII	Право личной неприкосновенности в России
VIII	Ограничения личной неприкосновенности в России
IX	Право передвижения
X	Право печати
XI	Право собраний и обществ на Западе
XII	Право собраний и обществ в России
XIII	Исключительное положение
XIV	Народное образование
XV	Публичное обеспечение нетрудоспособных
XVI	Публичное попечение о трудоспособных

Приложение 2

Советское административное право / Под ред. проф. С. С. Студеникина. М., 1950.

Оглавление

Общая часть

Глава I

Предмет, источники и система советского социалистического административного права

§ 1. Понятие органа советского государственного управления

§ 2. Советские административно-правовые нормы и административно-правовые отношения

§ 3. Отграничение советского социалистического административного права от других отраслей права

§ 4. Источники советского социалистического административного права

§ 5. Система советского социалистического права

§ 6. Развитие науки советского административного права

Глава II

Развитие советской социалистической системы

государственного управления на двух главных фазах развития социалистического государства

§ 1. Советское государственное управление в первую фазу развития социалистического государства

§ 2. Советское государственное управление во вторую главную фазу развития социалистического государства

Глава III

Основные принципы советского

государственного управления

§ 1. Участие народных масс в государственном управлении

§ 2. Равноправие национальностей

§ 3. Демократический централизм

§ 4. Социалистическая законность

§ 5. Социалистическое планирование и учет

Глава IV

Органы советского государственного управления

§	1.	Понятие	органа	советского	государственного	управления
.....						
§	2.	Система	органов	советского	государственного	управления
.....						
§	3.	Виды	органов	советского	государственного	управления
.....						
§ 4. Порядок образования органов советского государственного управления и прекращения их деятельности						
§ 5. Принципы построения аппаратов органов советского государственного управления						
.....						
§ 6. Порядок утверждения штатов, ставок и фондов заработной платы для учреждений, предприятий и организаций						

Глава V

Советская и государственная служба

§	1.	Роль	и	значение	кадров	советского	государственного	аппарата
.....								
§	2.	Основные	принципы	советской	государственной	службы		
.....								
§	3.	Классификация	советских	государственных	служащих			
.....								
§	4.	Права	и	обязанности	советских	государственных	служащих	
.....								
§ 5. Прохождение государственной службы в СССР								
§ 6. Поощрение советских государственных служащих								
§	7.	Ответственность	советских	государственных	служащих			
.....								

Глава VI

Акты советского государственного управления

§	1.	Понятие	акта	советского	государственного	управления
.....						

§ 2. Классификация актов советского государственного управления

§ 3. Требования, предъявляемые к актам советского государственного управления

§ 4. Последствия нарушения требований, предъявляемых к актам советского государственного управления

§ 5. Действие актов советского государственного управления

Глава VII

Убеждение и принуждение в советском государственном управлении

§ 1. Ленин и Сталин об убеждении и принуждении в советском социалистическом государстве

§ 2. Понятие административного принуждения и его виды

§ 3. Административные нарушения

§ 4. Виды административных взысканий

§ 5. Общие принципы применения административных взысканий

§ 6. Иные меры административного принуждения

Глава VIII

Обеспечение социалистической законности в советском государственном управлении

§ 1. Способы обеспечения законности

§ 2. Контроль и проверка исполнения

§ 3. Общий надзор прокуратуры

§ 4. Роль суда в обеспечении законности

§ 5. Государственный и ведомственный арбитраж

§ 6. Обжалование незаконных действий учреждений и должностных лиц

Особенная часть

Глава IX

Управление в области обороны СССР

- § 1. Ленин и Сталин об обороне социалистического государства
- § 2. Развитие организованных форм управления в области обороны
- § 3. Компетенция органов государственного управления СССР и союзных республик в области обороны
- § 4. Центральные и местные органы военного управления
- § 5. Обязанности местных органов государственной власти и управления в области обороны страны
- § 6. Обязанности граждан по защите СССР
- § 7. Военная дисциплина
- § 8. Права и обязанности военнослужащих
- § 9. Оборонные общественные организации

Глава X

Управление в области иностранных дел

- § 1. Ленин и Сталин об основах внешней политики СССР
- § 2. Компетенция государственных органов управления СССР и союзных республик в области иностранных дел
- § 3. Организация и функции МИД СССР и МИД союзных республик
- § 4. Органы МИД за границей

Глава XI

Управление в области внешней торговли

§ 1. Ленин и Сталин о монополии внешней торговли

§ 2. Компетенция органов государственного управления СССР в области внешней торговли

.....

§ 3. Организация и функции МВТ СССР

§ 4. Органы МВТ в СССР

§ 5. Органы МВТ за границей

Глава XII

Управление в области государственной безопасности и общественного порядка

§ 1. Ленин и Сталин о роли карательных и разведывательных органов социалистического государства

§ 2. Развитие организационных форм управления в области охраны государственной безопасности и общественного порядка

§ 3. Охрана государственной и служебной тайны

§ 4. Организация охраны государственных границ СССР

.....

§ 5. Милиция

§ 6. Участие населения в ООП

§ 7. Пожарная охрана

§ 8. Паспортная система

§ 9. Учет естественного движения населения

§ 10. Разрешительная система

§ 11. Административный надзор

§ 12. Чрезвычайные меры охраны государственной безопасности и общественного порядка

.....

Глава XIII

Управление в области советской юстиции

- § 1. Понятие управления в области юстиции
- § 2. Организация и функции МЮ СССР
- § 3. Организация и функции МЮ союзных и автономных республик
.....
- § 4. Организация и функции управления МЮ при краевых, областных и городских Советах депутатов трудящихся
- § 5. Дисциплинарная ответственность судей
- § 6. Организация и руководство деятельностью адвокатуры
.....
- § 7. Организация и руководство работой нотариальных органов
.....
- § 8. Организация и руководство работой судебных исполнителей
.....

Глава XIV

Управление промышленностью

- § 1. Развитие организационных форм управления промышленностью
.....
- § 2. Система государственных органов управления промышленностью
.....
- § 3. Государственное руководство промышленностью кооперативных организаций
.....

Глава XV

Управление сельским хозяйством

- § 1. Развитие организационных форм управления социалистическим сельским хозяйством
.....
- § 2. Государственное руководство колхозным строительством
.....

§ 3. Роль МТС в колхозном строительстве

§ 4. Управление совхозами

§ 5. Руководство охотничьим хозяйством и рыболовным промыслом

§ 6. Управление водным хозяйством

§ 7. Управление переселенческим делом

§ 8. Управление ветеринарным делом

Глава XVI

Управление лесным хозяйством и лесоразведением

§ 1. Система органов управления лесным хозяйством

§ 2. Компетенция Главного управления по заготовке и лесоразведению

Глава XVII

Управление в области заготовок

§ 1. Значение заготовок сельскохозяйственных продуктов и сырья

§ 2. Виды заготовок сельскохозяйственных продуктов

§ 3. Организация и компетенция Министерства заготовок СССР и его местных органов

§ 4. Ответственность за невыполнение обязательных поставок сельскохозяйственных продуктов

Глава XVIII

Управление торговлей

- § 1. Основы советской торговли
- § 2. Порядок утверждения планов торговли и цен на товары государственных и кооперативных организаций
- § 3. Организация и функции Министерства торговли

Глава XIX

Управление транспортом и связью

- § 1. Развитие организационных форм управления транспортом
- § 2. Управление железнодорожным транспортом
- § 3. Управление морским и речным транспортом
- § 4. Управление гражданским воздушным флотом
- § 5. Управление автомобильным транспортом
- § 6. Управление дорожным хозяйством
- § 7. Управление связью

Глава XX

Управление в области строительства населенных мест и жилищно-коммунального хозяйства

- § 1. Роль жилищно-коммунального хозяйства в социалистическом переустройстве быта трудящихся
- § 2. Система органов государственного управления в области строительства населенных мест и жилищно-коммунального хозяйства
- § 3. Управление государственным жилищным хозяйством
- § 4. Архитектурно-планировочное дело
- § 5. Управление коммунальными предприятиями
- § 6. Общественные комиссии содействия восстановлению и эксплуатации домохозяйств

Глава XXI

Управление в области капитального строительства

- § 1. Система государственного управления в области строительства
.....
- § 2. Порядок планирования и организации строительства
.....
- § 3. Система финансового контроля над строительством
.....
- § 4. Порядок приемки законченных сооружений

Глава XXII

Управление в области просвещения, науки и искусства

- § 1. Управление начальными и средними школами ...
- § 2. Подготовка государственных трудовых резервов
- § 3. Управление высшей школой
- § 4. Научно-исследовательские учреждения СССР ...
- § 5. Управление в области искусства
- § 6. Управление культурно-просветительскими учреждениями
.....
- § 7. Управление по делам полиграфической промышленности, издательств и книжной торговли
.....

Глава XXIII

Управление в области здравоохранения

- § 1. Система органов здравоохранения
- § 2. Организация санитарного надзора
- § 3. Организация дела физической культуры и спорта

Глава XXIV

Управление в области социального обеспечения

§ 1. Организация социального обеспечения

§ 2. Пенсионное обеспечение

§ 3. Трудовое устройство

§ 4. Государственная помощь многодетным и одиноким матерям

§ 5. Устройство детей, оставшихся без родителей

§ 6. Руководство общественными организациями

Глава XXV

Управление в области финансов и кредита

§ 1. Организация и функции Министерства финансов СССР

§ 2. Организация сберегательного дела

§ 3. Организация государственного страхования в СССР

§ 4. Система кредитных органов

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 3

**Глава I ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА
РАЗВИТИЯ НАУКИ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**
..... 6

**Глава II ОРГАНИЗАЦИЯ И РАЗВИТИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
В РОССИИ**
..... 24

2.1 Историческое развитие задач и форм
управления 24

2.2 Организация системы управления России XVII – XX веков	40
2.3 Развитие науки российского административного права	52
Глава III СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА СОВЕТСКОЙ РОССИИ	67
3.1 Становление административного права в СССР	67
3.2 Развитие советской науки административного права	80
Глава IV РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ...	91
4.1 Факторы, обуславливающие развитие административного права в Российской Федерации	91
4.2 Развитие науки административного права Российской Федерации	97
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	104
ПРИМЕЧАНИЯ	110
БИБЛИОГРАФИЯ	124
ПРИЛОЖЕНИЯ	131