

*Жхасрави О. З.,**аспірант кафедри административного
и хозяйственного права экономико-правового факультета
Одесского национального университета имени И. И. Мечникова*

РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Статья посвящена анализу становления и развития науки административного права в современной России.

Ключевые слова: Российская Федерация, административное право, административное законодательство, развитие, становление.

Постановка проблемы. 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 свою очередь, изучение генезиса становления административного права и законодательства способствует пониманию путей развития современного административного права и законодательства, исключения повторений ошибок прошлого, унификации законодательства и т. д. Кроме того, по мнению А.И. Елистратова, «задачей первоочередной важности является последовательное системное изучение внутреннего развития форм управления, организации системы государственного управления, развитие норм, понятия и в целом науки административного права» [1, с. 18]. Подобные мысли звучат на фоне призывов К.С. Вельского провести «инвентаризацию науки административного права, выявить его первоначальные истоки, дабы найти сокрытый, если не сказать утерянный смысл этой отрасли знания» [2, с. 3-10.], и что «честно проведенная инвентаризация «хозяйства» науки административного права покажет далеко не утешительную картину», и что «административным правом как отраслью права в 30-80-е годы был в некотором роде утерян собственный подлинный смысл, а административное право как отрасль правоведения превратилось в эти годы наполовину в квазинауку» [2, с. 4]. Не вступая в дискуссию по этому поводу, хотим подчеркнуть, настолько важной и актуальной является выбранная тема исследования, первоначальная цель которой – определение периодов развития науки административного права Российской Федерации.

Анализ последних исследований и выделение нерешенных проблем.

Следует отметить, что в разные периоды значительный вклад в развитие науки административного права и отчасти вопросов исследования развития науки административного права внесли такие ученые, как А. Лунев,

М. Студеникин, Ю. Козлов, В. Манохин, А. Алехин, В. Власов, Ц. Ямпольская, Г. Петров, Д. Бахрах, А. Коренев, Н. Конин, Д. Овсянко, В. Сорокин, Ю. Стариков, Ю. Тихомиров, В. Петков, И. Пахомов, А. Ключниченко, А. Кармолицкий, А. Бандурка, В. Опрышко, О. Якуба, Р. Павловский, И. Голосниченко, А. Васильев, Л. Коваль, В. Аверьянов, В. Цветков, А. Селиванов, С. Кивалов, Е. Додин, К. Бельский, и др.

Целью написания статьи является освещение особенности становления и развития науки административного права Российской Федерации и классификация этапов её становления.

Изложение основного материала. Сразу следует отметить, что в научных кругах нет единого мнения о том, с какого времени идет отсчёт зарождения науки административного права. Многие обоснованно считают, что административное право именно как наука развивалось как административная наука, камералистика, наука государственного управления. В XVIII веке камералистика стала развиваться, ее предмет расширился, а теоретические основы углубились. В университетах Европы были созданы кафедры камералистики, а со второй половины XIX века камералистика стала преподаваться и в университетах России.

Другие же учёные связывают начало становления административного права с возникновением термина «полиция» (означало когда-то управление делами полиса – города-государства) – в Древнем Риме, Греции и Египте значительное внимание уделяли поддержанию порядка и обеспечению лояльности граждан, благоустройству, организации и содержанию войска, сооружению дорог и каналов и т. п. Следует отметить, что лишь в последние три-четыре столетия это понятие становится тождественным определению специализированной службы общественно-государственного порядка и внутренней безопасности.

Третья группа учёных утверждает, что зарождением науки административного права нужно считать появление некоторых элементов управления в человеческом обществе – в первобытнообщинном строе возникла потребность согласовывать свои действия во время строительства, собирательства, войны, охоты и т. д., что можно было сделать только благодаря простейшему аппарату управления.

В редких изданиях историю развития административного законодательства рассматривают с октября 1917 года (в основном в источниках советского периода). Подобный подход противоречит общеисторическому пути развития российской государственности и не отвечает современному представлению и уровню знания в данном вопросе, поэтому сознательно опускается нами в своем исследовании.

Мы считаем, что у каждой из перечисленных групп есть реальные доводы по приоритетности своей версии, но во время анализа развития административного права современной России будем придерживаться мнения третьей группы.

Что касается периодизации развития административного права России, то следует отметить, что некоторые учёные довольно обобщенно выделяют «в качестве крупнейших вех развития административного права следующие этапы его существования:

- под эгидой полицейского права совместно с другими сферами регулирования,

- этапы развития административного права как самостоятельно, так и под «крышей» теории права и государственного права;

- этапы формирования в XX в. самостоятельной отрасли административного права с его общей частью – в зарубежных доктринах и административной практике, с общей и особенной частями – в советской и современной теории и практике» [3, с. 76].

Исследования исторической и современной литературы, научных периодических изданий и классических учебников дают нам основания для выделения пяти основных периодов развития административного права Российской Федерации, которые в свою очередь можно поделить на подпериоды:

1. Первобытнообщинный период (докняжеский) – во время него возникла потребность в управлении общиной (родом), ведении хозяйства, выборе политики сосуществования с соседними общинами и т. п. Всё это в древних славян осуществлялось путём принятия решений на общем собрании (вече) или делегированием своих полномочий путём выбора князя – тогда ещё не имевших обширных полномочий. Единственным источником права того времени было право обычаев – система устоявшихся, как правило письменно не фиксированных и частично санкционированных верховной властью правил в определенном обществе. Отражением древнейшего общественного устройства, покоящегося на общинном самоуправлении того времени, можно назвать административное устройство республик-городов (например, Новгорода).

2. Княжеский период – это один из наиболее длительных периодов, начало которого связано с узурпацией власти князьями и знатью, основным признаком которого является передача некогда выборной должности князя по наследству (период Киевской Руси) и заканчивается со становлением Московского государства и российского самодержавия.

3. Царский период (середина XVI ст.-1917 г.) характеризуется бурным развитием государственного аппарата, что в свою очередь повлекло развитие административной науки (на то время – камералистики), унификация Российского национального законодательства с европейским, кодификацией законодательства и многим другим. Именно в этот период в XVI-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 делопроизводство. В этот период формируются и нор-

мы права, регламентирующие отношения между государством и подданными в управленческо-административной сфере и политической жизни общества, закладываются основы последующего развития административного права России [4, с. 126]. В поздний период становление и развитие полицейстики основывалось на немецком научном опыте в этой области. Так, известные русские полицейисты второй половины XIX в. М.Х. Бунге, М.М. Шпилевский, И.Е. Андреевский, В.В. Ивановский, И.Т. Тарасов и прочие были приверженцами концепции Р. фон Моля, изложенной в его фундаментальном труде «Наука о полиции» [5, с. 154].

4. Советский период (1917-конец 80-х годов XX века) характеризуется неоднозначностью отношения к науке административного права, политизации управленческой науки, что, в свою очередь приводило к полному упадку разработок проблем науки административного права в 30-е годы XX века до активного противостояния советской административной науки «историко-эволюционному методу буржуазной юриспруденции» [6, с. 13] в 50-70 годах.

В этот период на протяжении полувека сформировались устойчивые взгляды о структуре особенной части. Она традиционно делится на четыре крупных раздела, охватывающих сферы государственной жизни и подразделяемых на отрасли государственного управления. Последние строились в соответствии с видами центральных и местных органов государственного управления, которые действовали в каждой отрасли. Схема анализа была такова: задачи управления, компетенция органов, система органов, организация управления, участие трудящихся (общественности).

Управление народным хозяйством включало в себя управление промышленностью, сельским хозяйством, капитальным строительством, транспортом и связью, внутренней торговлей, жилищно-коммунальным хозяйством. Управление в области социально-культурного строительства охватывало управление в области образования, организации науки, культуры, здравоохранения, социального обеспечения. К управлению в сфере административно-политической деятельности относилось управление в области обороны, обеспечения государственной безопасности, охраны общественного порядка, юстиции, внешних сношений [3, с. 154].

5. Современный период развития административного права в России характеризуется постепенным переходом от советского командно-административного права к оформлению самостоятельной отрасли управления, происходит смена формы государства, вводится принцип разделения властей, верховенство закона, судебный и конституционный контроль.

Современное административное право как правовая отрасль и соответствующая область российского законодательства переживает период интенсивного развития, в процессе которого уточняется предмет правового регулирования, реформируются практически все его институты и сама система. Наука административного права пытается обобщить происходящие изменения, сформулировать новые положения, обосновать и предложить направления дальнейшего реформирования. Заметный интерес ученых вызывают сегодня главнейшие проблемы административного права, среди которых можно выделить следующие:

1) предмет административного права и построение его системы;

2) «семейство» административных (управленческих) наук;

3) организация и функционирование исполнительной ветви государственной власти: структурные проблемы организации системы исполнительной власти; новые цели, задачи, при этом осознавая особую сложность реформирования современного российского административного права и изменения его структуры, автор считает, что потребуются долгие годы исследовательской, административно-политической и законотворческой работы, прежде чем административному праву будет придан новый вид и оно будет иметь новую структуру, адекватную уровню развития современного административного и других отраслей публичного права и функции публичного управления; преобразование в системе исполнительной власти, в ее структуре и методах деятельности; установление (или разграничение) компетенции ее органов;

4) защита прав и свобод гражданина и человека; усиление судебного контроля за исполнительной властью (административная юстиция);

5) законодательное регулирование государственной и муниципальной службы;

6) формы и методы деятельности органов исполнительной власти (правовые акты управления и административные договоры);

7) юрисдикционная деятельность государственных и муниципальных органов;

8) развитие законодательства об административном процессе [7, с. 28].

Выводы. В результате проведенного исследования считаем возможным предложить следующую классификацию основных периодов становления науки административного права Российской Федерации:

1. Первобытнообщинный период (докняжеский);
 2. Княжеский период (период Киевской Руси);
 3. Царский период (середина XVI ст.-1917 г.);
 4. Советский период (1917-конец 80-х годов XX века);
 5. Современный период (начало 90-х годов-по сегодня).
- Создание основ административного права является

исключительной заслугой административно-правовой науки, которая на определенном историческом отрезке выделилась из науки об управлении в самостоятельную дисциплину. Наука административного права – это теоретические положения и методологические основы, обеспечивающие процесс изучения, исследования, анализа и разработки предложений, рекомендаций и концепций по вопросам правового регулирования отношений в области организации и функционирования публичного управления.

Литература:

1. Административное право : лекции / Елистратов А. И. – М. : Тип. Т-ва И. Д. Сытина, 1911. – 235 с.
2. Вельский К. С. Феноменология административного права. – Смоленск : СГУ, 1995. – 144 с.
3. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. – М. : Издание г-на Тихомирова М. Ю., 2005. – 1150 с.
4. Буныкин Н. Е. Концепция становления и развития административного права в России : монография. – Тамбов : Изд-во ТГТУ, 2002. – 148 с.
5. Административное право Украины : учебник / Под общей ред. С. В. Кивалова. – Х. : «Одиссей», 2004. – 880 с.
6. Институт Государства и права Академии наук СССР за 50 лет / Ратнер Л. И., Тадевосян В. С. – М. : 1976. – 116 с.
7. О некоторых актуальных проблемах административного права (по материалам Лазаревских чтений) // Государство и право. – М. : Наука, 1997. – № 6. – С. 5-33.

Кхасрави О. З. Розвиток адміністративного права Російської Федерації

Анотація. Стаття присвячена аналізу становлення і розвитку науки адміністративного права в сучасній Росії.

Ключові слова: Російська Федерація, адміністративне право, адміністративне законодавство, розвиток, становлення.

Khasrawe O. Development of administrative law of the Russian Federation

Summary. This article analyzes the emergence and development of the science of administrative law in modern Russia.

Key words: Russian Federation, administrative law, development, establishment.