

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА*

*Т.В. ТЕЛЯТИЦКАЯ, кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой
экономического права Минского института управления*

В статье рассматривается история возникновения и становления науки административного права с XVI–XVII веков, когда возникла ее предшественница – наука о финансах, экономике, хозяйстве и управлении – камералистика, и вплоть до наших дней. Анализируются условия, в которых происходило развитие научной мысли, а также объективные и субъективные предпосылки ее торможения или ускорения на определенных исторических этапах.

Особое внимание уделено современному периоду развития административно-правовой науки, показано влияние научных разработок на совершенствование административного законодательства. Отмечено, что действующее административное законодательство во многом не отвечает современным требованиям, поэтому роль научных исследований в данной области не должна ослабевать. В этой связи обозначены основные направления его дальнейшего совершенствования.

Начало развитию административного права было положено в начале XVI века в старейшей науке о финансах, экономике, хозяйстве и управлении – камералистике (kameralistik (от позднелат. camera – дворцовая казна) – совокупность административных и хозяйственных знаний по ведению камерального (дворцового и в широком смысле государственного) хозяйства). Г. Обрехт (1547–1617) в сочинении «Пять различных секретов политики при определении на службу, содержании и увеличении хорошей полиции» (1612) составил проект всеобщей программы управления, в которой в качестве предмета управления впервые были показаны общественные отношения и взаимоотношения индивидуумов с государством, управленческими органами, полицейскими учреждениями [1, с.12–13]. Постепенно предмет науки развивался и включал в себя все новые и новые области познания. Так, в XVIII веке появилась полицейская наука, представлявшая комбинацию из описаний управленческих дел и различных инструкций и практических указаний по осуществлению административных действий. Полицейская власть понималась как осуществление заботы о благосостоянии общества и практически до начала XIX века назначением полицейской государственности считалось обеспечение счастья граждан, безопасности и благосостояния. Соответственно с термином «полиция» отождествлялось внутреннее управление. В этом широком значении данный термин вошел в законодательство.

Позднее полицейское право стало пониматься как факт обеспечения общественной безопасности, порядка, борьбы с правонарушениями. Изменился и термин «полиция» – это была уже не внутренняя политика государства, а лишь отдельные ее проявления. В материальном смысле он понимается как функция публичного управления по защите общественной безопасности и порядка, а также ликвидации возникающих опасных ситуаций. Это понимание осталось практически неизменным до настоящего времени. Таким образом, и сегодня полиция – это государственная деятельность, направленная на защиту общества в целом и каждого гражданина в отдельности.

Важным нововведением в административном праве XIX века стало установление контроля за административной властью через уголовные и гражданские дела. В буржуазном государстве были созданы определенные возможности для участия в суде частного лица в качестве равноправной стороны против государственной власти в случае злоупотребления последней или проявления небрежности при реализации властных управленческих функций. Санкцией могло служить наказание или возмещение убытков.

Немногим позже в западноевропейских странах была создана система административных судов, в которых можно было обжаловать решения административной власти. Возникновение административных судов преследовало цель создания повышенной правовой защиты граждан от произвола государственной администрации [1, с.24–25].

* Статья поступила в редакцию 5 февраля 2008 года.

В Российской империи, в состав которой входила нынешняя территория Беларуси, полицейское право как отрасль права и законодательства, а также как наука, начало развиваться в XIX веке в русле западноевропейских традиций. Его преподавание в университетах было введено в 1835 году. В связи с этим были созданы кафедры законов благоустройства и благочиния. В 1863 году они были переименованы в кафедры полицейского права [2, с.49]. Несмотря на подобную легитимацию, в среде ученых никогда не существовало единого взгляда на предмет и задачи данного курса. К тому же весьма широкий круг объектов исследования не позволил науке полицейского права занять четко определенное место в юриспруденции.

Неудовлетворенность аморфным состоянием полицейско-правовой теории, невыгодно отличавшим ее от уголовно-правовой и гражданско-правовой доктрин, была столь велика, что некоторые ученые высказывались даже за полное ее упразднение. Однако этого не случилось: полицейское право сохранялось в номенклатуре предметов преподавания на юридических факультетах отечественных университетов вплоть до 1917 года. Вместе с тем с начала XX века в трудах ученых оно все чаще стало переименовываться в «административное право», хотя «предмет административного права гораздо шире предмета права полицейского» [3].

Преобразования, начатые после октября 1917 года, отчетливо сделали доминирующей в ранней науке советского административного права идею об ограничении его рамок совокупностью только тех правовых норм, которые определяют деятельность органов советской власти, направленную к охране существующего общественного строя посредством предупредительных и отчасти репрессивных мер, принимаемых в судебном (административном) порядке.

Несмотря на имевшиеся возражения, эта идея едва не оказалась реализованной в молодой советской России. В 20-е годы НКВД РСФСР разработал проект Административного кодекса (устава) РСФСР, задачей которого являлось укрепление революционной законности и обеспечение основ революционного порядка и безопасности.

Проекту не суждено было стать действующим законодательным актом, однако 12 октября 1927 года был принят весьма близкий к нему по содержанию Административный кодекс Украинской ССР. В нем, как подчеркивала Ц.А. Ямпольская [4, с.15–24], получила официальное выражение идея ограничения предмета административного права рамками «милицейского права», поскольку, судя по содержанию данного акта, «сферой административного права в основном считалась деятельность административных

органов по осуществлению принудительных полномочий и различные виды административного надзора».

Следует отметить, что наука административного права советского периода прошла различные этапы своего развития. Это – и бурное ее развитие в 20-е годы, причем на достаточно высоком теоретическом уровне (А.И. Елистратов, В.Л. Кобалевский, И.М. Бурдянский, Л.А. Вызов, П.В. Верховской, Н.А. Витке, А.К. Гастев, С.М. Голубов, А.М. Добровольский, Э.К. Дрезен, Ф.Р. Дунаевский, Н.И. Икономов, Н.М. Керженцев, Р.С. Майзелье, В.И. Мейльман, И.Ю. Петкевич, Е.Ф. Розмирович, М.П. Рудаков, С.С. Чахотин и др.) [5]. Среди белорусских ученых того периода, внесших значительный вклад в развитие административного права, можно назвать Н. Гутковского, которым были высказаны ценные мысли о принципах кодификации этой сложной, динамично развивающейся отрасли права. Заметным событием явились и выпущенные в 1929 году «Записки аддзелу гуманітарных навук. Працы кафедры сучаснага права» (редактор М. Гредингер) [6, с.63–64]. В своих теоретических исследованиях указанные авторы затрагивали вопросы, касающиеся роли и значения управленческой деятельности, ее содержания и принципов организации на основе внедрения специальных правил, упорядочивающих труд работников, функций управления и их классификации.

В начале 1930-х годов разработка проблем науки административного права практически прекратилась. В те годы была весьма популярной идея отмирания права «в период строительства социализма» [7, с.50]. К тому же частые реорганизации научных учреждений, а также «чистки» и репрессии в отношении ученых не способствовали развитию научной деятельности, а догматизм и засилье только одной идеологии сдерживали развитие политической и правовой науки.

С принятием в 1936 году Конституции СССР начался новый этап развития науки административного права. Были поставлены следующие задачи: определение предмета и содержания науки советского административного права, а также полномочий органов государственного управления, анализ методов руководства хозяйством, социально-культурным строительством и ряд других. Однако, согласно статье 14 Конституции СССР 1936 года, вопросы принятия законодательства по основным отраслям права были отнесены к ведению Союза ССР. Это значит, что в Белорусской ССР запрещалось самостоятельно принимать законы и, тем самым, ограничивались возможности научной работы.

Права союзных республик в законодательной области были расширены только после XX съезда КПСС в 1956 году. Соответственно в 60-е и 70-е годы появились серьезные научно-теоретические

анализы многих административно-правовых проблем, а в 1984 году был принят первый Кодекс об административных правонарушениях БССР. Среди белорусских ученых, внесших весомый вклад в развитие науки административного права, можно назвать Д.А. Гавриленко, А.М. Абрамовича, А.Г. Тиковенко, Д.Е. Тагунова, Л.М. Рябцева, А.И. Сухаркову, В.А. Круглова, С.М. Забелова, В.Н. Вежновца, А.Н. Крамника.

Наиболее возрос интерес к вопросам административного права к 90-м годам, когда были сделаны заметные шаги в развитии и анализе таких важнейших теоретических вопросов, как сущность и предмет административного права; систематизация и кодификация административного права; применение его норм; содержание государственного управления, его формы и методы; система и правовое положение органов государственного управления; государственная служба; административный процесс; административная юрисдикция; обеспечение законности в государственном управлении. Значительным достижением ученых стало издание коллективных трудов в помощь широкому кругу граждан и работникам правоохранительных органов. К таким книгам относится в первую очередь «Юрыдычны энцыклапедычны слоўнік», изданный в 1992 году [8]. В его подготовке принимали многие ученые-юристы, в том числе и в области административного права (А. Абрамович, А. Голловко, А. Крамник, В. Тихина и др.). Этот словарь явился первым белорусским изданием, в котором нашли отражение основные правовые понятия и современная белорусская правовая терминология, основные принципы разных отраслей права, конкретные положения судостроительства и судопроизводства, источники права, важнейшие законодательные акты и их изменение, тем самым показана динамика развития права [6, с.83].

Становление и развитие Республики Беларусь как независимого государства создали необходимые условия для более интенсивного развития белорусского национального законодательства и правовой науки. Значительно активизировалась деятельность ученых по подготовке проектов новых законодательных актов, в том числе в сфере административного права. Впервые произошло деление законодательства об административных правонарушениях на две самостоятельные части:

1) материальную – Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (КоАП) принят 21 апреля 2003 года;

2) процессуальную – Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (ПКИКоАП) принят 20 декабря 2006 года.

Оба кодекса вступили в силу 1 марта 2007 года. Однако нельзя сказать, что на этом рефор-

мирование законодательства завершено, совершенствование продолжается. Так, на 30 января 2008 года в КоАП уже внесено 44 изменения и дополнения, а в ПКИКоАП – 14. Сказанное свидетельствует о необходимости дальнейшего изучения и совершенствования норм и институтов административного права.

В последние годы наблюдается возросший интерес ученых к проблемам административно-деликтного права, к административной деятельности органов внутренних дел, к проблемам административно-юрисдикционного процесса. Особое внимание стало уделяться защите прав граждан от произвола административных органов.

Активизировалась защита диссертаций по административному праву. Так, были защищены докторская диссертация на тему «Административно-правовые проблемы обеспечения прав человека органами милиции» (Л.М. Рябцев, 2001), кандидатские диссертации: «Административно-юрисдикционная деятельность милиции Республики Беларусь» (И.М. Серебрякова, 1998); «Административно-правовое регулирование управления внутренними делами Республики Беларусь» (А.А. Постникова, 1999); «Административные правонарушения в области налогообложения» (Т.В. Телятицкая, 1999); «Административно-правовая деятельность органов внутренних дел (милиции) на железнодорожном транспорте в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности» (Ц.Г. Стрельский, 2002); «Административно-правовая защита прав потребителей в Республике Беларусь» (Т.А. Горупа, 2002); «Административно-правовое принуждение в сфере налоговых отношений» (К.В. Хомич, 2002); «Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности в Республике Беларусь» (Т.З. Шалаева, 2003); «Проблемы административной ответственности юридических лиц» (Ц.А. Плестенев, 2004); «Административная ответственность юридических лиц за таможенные правонарушения» (А.В. Шерстобитов, 2006).

Вместе с тем, до сих пор отсутствуют комплексные научные исследования, посвященные изучению теоретико-правовых и организационных проблем механизма государственного управления, гуманизации государственного управления, организационно-правового и информационного обеспечения государственного управления и многих других.

Для выработки приоритетных направлений диссертационных исследований в области права, в том числе и административного, и повышения практической значимости их результатов при Министерстве юстиции Республики Беларусь создан Межведомственный Совет (постановление ВАК и Министерства юстиции Республики Беларусь от 6 мая 2005 г. №58/57), которым был разработан и утвержден перечень актуальных

направлений диссертационных исследований в области права.

В соответствии с данным перечнем особую актуальность имеют следующие направления развития науки административного права:

1. Теоретико-правовые и организационные проблемы механизма государственного управления.
2. Соотношение административного права с другими отраслями права.
3. Административно-правовое регулирование в сфере предпринимательства.
4. Административно-правовые проблемы валютных операций.
5. Правовые и организационные проблемы административного законодательства.
6. Административно-правовые и организационные проблемы охраны труда.
7. Проблемы гуманизации государственного управления.
8. Эволюция административной власти.
9. Сущность, система административного права, сфера применения. Принципы и функции современного административного права.
10. История административного права и перспективы его развития.
11. Государственное управление и административное право. Научная организация государственного управления.
12. Механизм государственной управленческой деятельности. Пути совершенствования и перспективы развития государственного управления.
13. Исполнительная власть и государственное управление.
14. Организационно-правовое и информационное обеспечение государственного управления.
15. Теоретические и прикладные проблемы систематизации административного законодательства Республики Беларусь.
16. Унификация административного законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации.
17. Государственное управление и политическая деятельность.
18. Законность и усмотрение в сфере государственного управления.
19. Административно-правовые нормы и их реализация.
20. Административно-правовые отношения.
21. Акты управления в административном праве.
22. Субъекты административного права и их правовой статус.
23. Правовое регулирование статуса организаций в сфере административного права.
24. Государственная служба и административно-правовой статус государственных служащих в Республике Беларусь.
25. Административно-правовой статус физических и юридических лиц.

26. Обеспечение законности и дисциплины в государственном управлении.

27. Проблемы административной юстиции.
 28. Административно-правовые основы государственного управления в отдельных сферах.
 29. Дисциплинарное принуждение в административном праве.
 30. Административно-правовое принуждение и его роль в реализации правовых норм.
 31. Теоретические и правовые проблемы административно-деликтного права. Административно-деликтные нормы и отношения.
 32. Источники административно-деликтного права.
 33. Административная деликтология как наука.
 34. Административное правонарушение.
 35. Административная ответственность.
 36. Причины и условия, способствующие совершению административных правонарушений, их предупреждение и профилактика.
 37. Административный процесс: понятие, виды, проблемы.
 38. Процессуально-исполнительное производство по делам об административных правонарушениях.
 39. Правовое регулирование отдельных видов административных производств.
- На основе данного перечня в настоящее время планируется тематика научных исследований как сугубо научных учреждений, так и высших учебных заведений юридического профиля, определяются темы диссертационных исследований аспирантов и докторантов.
- В то же время, современным исследователям следует учитывать, что административное право не может и не должно охватывать все стороны государственной жизни. Сохранение прежних тенденций неминуемо будет приводить к попыткам решения любой проблемы с помощью властного воздействия – различного рода правовых актов. Там, где обоснованы позиции государства по обеспечению укрепления общественного порядка и законности с учетом соблюдения прав и свобод человека, гражданина, следует совершенствовать институты административного права, усиливая юридически властное начало. Вместе с тем, нельзя управлять наукой, образованием, культурой, используя в полном объеме те же формы и методы, которые характерны для административно-политической сферы.
- Ограничивая пределы воздействия административного права, следует расширять возможные источники права в совершенствовании и развитии данной отрасли права. В правотворческой практике наметились тенденции, которые нуждаются в более тщательной научной оценке. Так, стали заметными попытки «рецептировать», переносить на национальную «почву» многие институты права зарубежных государств. Подобная

традиция может иметь благотворное влияние при условии восприятия соответствующих доктрин, идей, культуры, которые могут не просто понять заимствованные нормы права, но и обеспечить их адаптацию, формирование правовых привычек и обычаев [9].

Именно поэтому следует более активно использовать конструктивные правовые доктрины, договоры в качестве источников административного права.

Благодаря совершенствованию институтов административного права есть реальная возможность не смотреть на данную отрасль как на систему, которая традиционно объяснялась как форма одностороннего властного выражения воли государственных органов и должностных лиц. Более тщательный анализ феномена «воли» убеждает, что есть условия ее формирования не

на основе принудительного отчуждения воли отдельных субъектов, а на основе взаимного согласия, договора с целью установления единых правил для субъектов административного права.

Следует также обратить особое внимание на вопросы административной ответственности за различные правонарушения, ибо, как совершенно справедливо отмечает А.Н. Крамник, «если нормам Общей части КоАП какое-то внимание еще уделяется, то нормы Особенной части в системе административного права по существу не рассматриваются. Вместе с тем, административно-деликтное право по своему назначению приближается к уголовному праву. И трудно себе представить, что было бы, если бы уголовное право находилось в таком же положении» [10, с.4].

ЛИТЕРАТУРА

1. Галлиган, Д. Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В.В. Полянский, Ю.Н. Старилов. – М., 2002.
2. Развитие русского права во второй половине XIX – начале XX века. – М., 1997.
3. Соловей, Ю.П. Российское полицейское право: история и современность / Ю.П. Соловей // Государство и право. – 1995. – №6.
5. Советская управленческая мысль 20-х годов: краткий именной справочник / Авт.-сост.: Э.Б. Корицкий, Ю.А. Лавриков, А.М. Омаров. – М., 1990.
4. Ямпольская, Ц.А. Актуальные проблемы науки советского административного права / Ц.А. Ямпольская // Сов. гос. и пр. – 1962. – №10. – С. 15–24.
6. Юхо, И.А. История юридической науки Беларуси / И.А. Юхо, С.Ф. Сокол. – Минск, 2000.
7. Старилов, Ю.Н. Курс общего административного права / Ю.Н. Старилов. – Т. 1. – М., 2002.
8. Юрыдычны энцыклапедычны слоўнік. – Минск, 1992.
9. Таранов, А.А. Актуальные проблемы административного права / А.А. Таранов, Д.А. Таранов // Юрист. – 2004. – №2. Режим доступа: http://www.zakon.kz/magazine/archive/2004_02_7.asp
10. Крамник, А.Н. Административно-деликтное право. Общая часть: пособие для студентов вузов / А.Н. Крамник. – Минск, 2004.