

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ИСТОРИИ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

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

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. Управление чаще всего воздействует на сам процесс жизненного бытия, затрагивая все сферы и механизмы общества. Регулятором же отношений, возникающих в сфере государственного управления, является административное право.

Действующее в Республике Беларусь административное законодательство представляет собой огромный массив правовых норм, разбросанных в различных актах, которые зачастую просто необозримы. И это относится не только к современному состоянию данной отрасли, но и ко всей ее истории.

Стабильность и традиционализм законодательства нашей страны за последние 200 лет нарушались трижды. Первый раз – после присоединения Беларуси к Российской империи, когда правовая система, основанная на Статуте 1588 года, в период с 1795 по 1840 год постепенно была заменена российской крепостническо-буржуазной системой. Следующий раз – в 1917–1953 годах, когда была ликвидирована капиталистическая и создана новая – социалистическая – система законодательства, основанная на «диктатуре пролетариата», то есть на произволе властных структур. И, наконец, в 1986–1991 годах с переходом от административно-командной системы социалистического права к рыночным отношениям.

До периода буржуазных революций административно-правовой науки создано не было, как, впрочем, не было и предпосылок для ее создания. В эпоху монархического абсолютизма не существовало ни сформированной системы разделения властей, ни административно-правового порядка, в рамках которого правовым путем были бы установлены субъективные права индивидуумов по отношению к государственной власти.

Основоположником белорусской юридической науки явился Франциск Скорина. Его идеи базировались на глубоком изучении всемирной истории и практической деятельности многих современных ему европейских государств. Провозглашая новые идеи о законодательстве, он считал необходимым, чтобы закон был «почтливый, справедливый, možный, потребный, пожиточный подле приращения, подлуг обычаев земли, часу и месту пригожий, явный не имея в себе закрытости, не к пожитку единого человека, но к посполитому доброму написанный» [1, с.138].

РЕЗЮМЕ

В статье анализируются основные этапы возникновения и развития административного права, а также некоторые проблемы его становления как самостоятельной отрасли в Республике Беларусь.

Развитие на территории Беларуси реформационных, ренессансных и гуманистических традиций наиболее рельефно отразилось в работах А. Волана (1530–1610). Из необходимости всемерной защиты свободы человека он выводит естественную функцию права, заключающуюся в подавлении низменных инстинктов людей и справедливом регулировании их отношений. Чтобы «свободы в государстве каждому здоровой и целой досталось и чтобы алчность и страсти злых людей не были неограниченными, надо было изобрести такой способ и обычай, чтобы сдерживать любое человеческое зло и непослушание. Для этого изобретено право, которое заключает в себе науку о всяких благородных обязанностях и одновременно... устанавливает наказания для преступников» [2, с.18].

В XVI–XVII веках в Беларуси сформировалась группа деятелей, которые стремились соединить юридическую теорию с практической подготовкой кодексов и сводов законов. Особенное значение имела деятельность Н. Радзивилла Черног и О. Воловича по составлению и редактированию Статута Великого княжества Литовского 1566 года, а также О. Воловича и Л. Сапеги по работе над Статутом 1588 года. Издание статута Великого княжества Литовского 1529, 1566 и 1588 годов явилось подлинной революцией в правотворчестве. Это были первые в Европе своды законов, основанные на белорусском законодательстве и обычном праве, в то время как в большинстве европейских государств пользовались римским правом, а не своим национальным.

Начало развитию административного права вообще и вопросов административной ответственности в частности было положено в начале XVI века в старейшей науке о финансах, экономике, хозяйстве и управлении – камералистике. 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 [3, с.12–13]. Постепенно предмет науки развивался и включал в себя все новые и новые области познания. Так, в XVIII веке появилась полицейская наука, имевшая скорее практический, чем научный характер и 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. Определением государственного обеспечения необходимого порядка в обществе являлся термин «власть поли-

ции». Соответственно с термином полиция отождествлялось внутреннее управление. Под полицией понималась совокупность различных элементов общественного порядка и благосостояния, правительственная деятельность, направленная на его обеспечение. В этом широком значении термин вошел в законодательство, затем в науку.

В «Трактате о полиции» Н. Деламаром (1639–1723) не определялось понятие «полиция», но при перечислении основных направлений полицейской деятельности автор выделил ее главные черты, а также сферы общественных отношений, которые ею объединялись. В разработанной системе ученый выделил 11 частей материи, в которой применяется полицейская деятельность: религия; обычай; здравоохранение; питание; публичный порядок и спокойствие (мир); дорожное хозяйство; торговля; мануфактура (производство); служебный персонал; поденная работа (т.е. работа тех, кто продавал свою рабочую силу на один день) [4, с.15].

Видным представителем полицейской науки на стадии ее зарождения являлся И. Юсти (1717–1771), внесший весомый вклад в улучшение работы полицейских и пенитенциарных учреждений. За период с 1756 по 1764 год им был опубликован ряд трудов, которые создавали предпосылки для самостоятельного научного исследования вопросов полицейской науки. Его современник И. Пюттер (1725–1807) развил представления И. Юсти, сделав попытку показать место полицейского права в системе публичного права, а также описав полицейскую власть как задачу защиты общества от опасностей. По его мнению, содействие благосостоянию общества не должно было быть делом исключительно полиции, как это считалось ранее (см. [3, с.15]).

В конце XVIII – начале XIX века Г. Берг (1765–1843) заложил научные основы соответствующей правовой материи в «Справочнике германского полицейского права» (1799–1806), предприняв попытку ограничения полицейской деятельности в соответствии с принципами правового государства и редуцировав понятие полиции до уровня обеспечения безопасности. Как справедливо отмечал Ю.Н. Стариков, новое содержание понятия «полиция» было обусловлено проникновением в сферу управления новых знаний и вытекало из государственно-правовых представлений просветительской философии. В этот период полицейская наука стала изменяться под воздействием гуманистических идей, произошел переход к «либеральному мышлению», характерному для правового государства.

Происходит сужение предмета науки о полиции. Выделяется собственно полицейское право – наука о правовых нормах, определяющих полицейскую деятельность государства, исследующая правоотношения, возникающие из данной деятельности, ее задачи, формы и границы. Таким образом, полицейское право выделяется в самостоятельную отрасль права.

Подход к полицейскому праву как факту обеспечения общественной безопасности, порядка, борьбы с правонарушениями проявился в законодательской деятельности некоторых европейских государств. Изменился и термин «полиция» – это была уже не внутренняя политика государства, а лишь отдельные ее проявления. В материальном смысле он понимался 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 правовом 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 (см. [3, с.24–28]).

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 самостоятельные кафедры законов благоустройства и благочиния. В 1863 году они были переименованы в кафедры полицейского права. Несмотря на подобную легитимацию, в среде ученых никогда не существовало единого взгляда на предмет и задачи курса, равно как и на адекватность самого термина.

Как и в западноевропейских странах, под термином «полиция» понималась многообразная деятельность полицейских учреждений, направленная на обеспечение не только общественного порядка и безопасности населения, но и благосостояния общества, а также осуществление функций так называемого внутреннего управления. Однако такой широкий круг объектов исследования не позволял науке полицейского права занять четко определенное место в юриспруденции. По справедливому замечанию одного из юристов прошлого, эта наука «всегда ехала на запятках законодательства».

Одни из первых русских полицейстов Ю. Крижанич и И. Посошков являлись сторонниками принудительного государственного вмешательства во все области народной жизни. В связи с чем В.В. Ивановский писал, что «эти идеи... были вполне согласованы и с условиями государственной жизни в России в XVII и XVIII столетиях» [5, с.37].

Безопасность и благосостояние И.Е. Андреевский считал основными условиями для нормальной жизнедеятельности индивида. Создать же такие условия государство может только посредством закона. Он определял полицейскую деятельность как деятельность государства, которая проявляется в наблюдении за предприятиями частных лиц, союзов и обществ, имеющая своей целью обеспечить условия безопасности и благосостояния и принять меры для обеспечения этих условий [6]. По его мнению, полицейская деятельность проявляется: во-первых, в полицейском законодательстве страны, определяющем начала и положения этой деятельности; во-вторых, в полицейской администрации, то есть в деятельности государственных центральных и местных установлений, кому вверяются определенные ветви полицейского дела; в-третьих, в деятельности органов исполнительной полиции, являющихся необходимыми для обеспечения деятельности полицейских установлений и применения полицейского закона. Выделяя полицию безопасности, Андреевский включал в это понятие и полицию печати как «предупреждение опасностей, могущих произойти от устного слова, письма, печати».

Основания для классификации мер безопасности разрабатывал И.Т. Тарасов, который считал, что характер мер безопасности предопределяется причинами, порождающими тот или иной вид опасности. Ученый различал меры предупреждения и пресечения опасности по источнику, из которого она происходит (люди, предметы, природа, источник смешанного характера) [7, с.132].

В.О. Дерюжинский отмечал недостаточную разработанность полицейско-правовой теории и то, что среди ее сторонников трудно было «найти хотя бы двух вполне согласных между собой по столь существенным вопросам, как задачи науки, определение круга явлений, подлежащих ее изучению, характера ее и приемов исследования». Среди объектов, подлежащих изучению полицейским правом, он называл следующие: 1) отрасли государственной и общественной деятельности, имеющие предметом различные стороны хозяйственной жизни (промышленность, торговля); 2) отрасли, содействующие духовно-интеллектуальному развитию населения (народное образование); 3) стороны государственной и общественной деятельности, которые по своему характеру не могут быть отнесены ни к одной из намеченных областей, но необходимы в интересах обеспечения развития как общества в це-

лом, так и отдельного индивида. Их задачи состоят в охране общественного порядка и спокойствия, которые призвана осуществлять «полиция безопасности» [8, с.177]. Развитию науки полицейского права методологически препятствовала не оспариваемая в прошлом традиция отождествлять понятие «полиция» (часть) с понятием «администрация» (целое). К концу XIX века представление о полиции в общественном сознании уже ассоциировалось лишь с принудительной деятельностью государства по обеспечению публичной безопасности и порядка, а равно осуществляющими такую деятельность органами. Поэтому «полицейское право» воспринималось как «не особенно приличное название, вызывающее в публике столь неприятные для преподавателей этой дисциплины недоразумения» (см. [8, с.177]).

Неудовлетворенность аморфным состоянием полицейско-правовой теории, невыгодно отличавшим ее от уголовно-правовой и гражданско-правовой доктрины, была столь велика, что некоторые ученые высказывались даже за ее полное упразднение. Так, Л. Петражицкий полагал, что современная ему наука полицейского права является смесью разнородных суждений на разные темы, без определенного единого метода, без ясных научных рамок и границ; эта смесь, называемая полицейским правом, действительно должна быть исключена из преподавания. Но до этого дело не дошло, и 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.

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. В.Л. Кобалевский справедливо усмотрел в этой идее стремление свести понятие административного права к системе принудительных полномочий власти, то есть к совокупности норм, известных на Западе (и, конечно же, в первую очередь в дореволюционной России) под названием права полицейского.

Не приветствовал тенденцию перестройки административного права на базе одного «административного управления», предмет которого «определяется совокупностью мероприятий по охране революционного порядка и безопасности», и А.И. Елистратов. «При таком сужении базы административное право, – резонно отмечал он, – превращалось в своего рода «милицейское право» (читай: полицейское право)». С его

точки зрения, «создавать особую науку «милицейского права» нет смысла, так как при подобном характере милицейской деятельности материал милицейской регламентации частью укладывается в другие научные отрасли, частью же может составить небольшой придаток к административному праву как к общей теории советского управления». Примечательно, что данный автор рассматривает «милицейское право» в качестве одного из разделов Особенной части административного права и даже в качестве «административного права в узком смысле этого слова».

Несмотря на имевшиеся возражения, идея сведения административного права к полицейскому едва не оказалась реализованной в молодой Советской России. В 20-е годы НКВД РСФСР активно разрабатывал 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, 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» [9, с.15–24].

Причинами «полицизации» зарождающейся теории советского административного права являлись: широта сферы государственного принуждения в установлении нового общественного порядка;

серьезные трудности научного осмысления принципиально иного, советского нормативно-правового материала, резко увеличивавшегося в объеме и отражавшего характерное для утверждающегося политического режима;

беспрецедентное расширение функций государственного управления;

немалая степень автономности, однородности и инвариантности полицейского права, составляющего одну из наиболее устойчивых общностей в массиве административно-правовых норм любого государства.

Следует отметить, что наука административного права советского периода прошла различные этапы своего развития. Бурное развитие пришлось на 20-е годы прошлого века, отмеченного необычайно высоким теоретическим уровнем – временем таких ученых как 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. Розмиро-

вич, М.П. Рудаков, С.С. Чахотин и другие. 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 вышедшие в 1929 году «Записки Аддзела гуманітарных навук. Працы кафедры сучаснага права» (редактор М. Гредингер). Однако в своих теоретических исследованиях указанные выше авторы в основном 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. Вопросы регламентации административной ответственности оставались не востребованными.

В начале 30-х годов разработка проблем науки административного права практически прекратилась, поскольку была весьма популярной идея отмирания права «в период строительства социализма» [10, 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, ряд других. Что касается вопросов ответственности, то известный ученый – административист того периода С.О. Студеникин, предлагая систему курса социалистического административного права для студентов юридических вузов, один из разделов называл «Ответственность должностных лиц (дисциплинарная, уголовная, гражданская)» [11, с.125–126]. О регулировании вопросов административной ответственности других лиц (не должностных) в то время вопрос не ставился. К тому же, согласно статье 14 новой Конституции, вопросы принятия законодательства по основным отраслям права были отнесены к ведению Союза ССР. В этой связи в Белоруссии запрещалось самостоятельно принимать законы и тем самым ограничивались возможности научной работы. Разрешалось только восхвалять действовавшие законодательные акты.

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, в том числе административной ответственности, административного процесса, а в 1984 году был принят первый Кодекс об административных правонарушениях БССР.

Интерес к вопросам административной ответственности наиболее возрос к 90-м годам, когда вышли в свет работы Д.Н. Бахраха, А.П. Шергина, Ю.П. Соловья [12]. Значительным достижением ученых и практикующих юристов было 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. В его подготовке принимали многие ученые-юристы, в том числе и в области административного права, такие как А. Абрамович, А. Головкин, А. Крамник и другие.

Развитие и укрепление государственного суверенитета Республики Беларусь 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 нового Кодекса об административных правонарушениях, принятого 21 апреля 2003 года.

В последние годы наблюдается возросший интерес ученых и к проблемам административно-деликтного и полицейского права, к административной деятельности органов внутренних дел. Дальнейшее развитие получили также проблемы административно-юрисдикционного процесса, производства по делам об административных правонарушениях.

В то же время до сих пор отсутствуют комплексные научные исследования, посвященные изучению особенностей личности правонарушителя. Одни авторы рассматривали этот вопрос при анализе состава административного проступка (Д.Н. Бахрах, И.А. Галаган, Е.В. Додин, Л.В. Коваль, О.М. Якуба), другие останавливались на административной ответственности отдельных видов субъектов – должностных лиц, несовершеннолетних, водителей, военнослужащих (Н.И. Баженов, Е.И. Маркова, В.Г. Чмутов, З.И. Морозова, Ю.А. Петров). Малоисследованными остаются вопросы, связанные с проблемой субъектов административной ответственности: понятие и виды субъектов, их юридически значимые признаки, общая и специальная деликтоспособность, что частично подтверждает тезис профессора К.С. Бельского о том, что «наука административного права – одна из самых несовершеннолетних, еще не сложившихся отраслей правоведения» [13, с.4].

ЛИТЕРАТУРА

1. Франциск Скорина и его время. Мн., 1990.
2. Wolan A. O wolnoscі Rzeczy Pospolitey albo szlacheckiey. Biblioteka Polska. Kr., 1859. Ser. Na R, zeszyt 13.
3. Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М.: Юристъ, 2002.
4. Драго Р. Административная наука. М., 1982.
5. Ивановский В.В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). 3-е изд. Казань, 1908.
6. Андреевский И.Е. Полицейское право. В 2 т. 2-е изд. СПб., 1874–1876.
7. Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. М., 1897.
8. Дерюжинский В.О. Полицейское право. СПб., 1911.
9. Ямпольская Ц.А. Актуальные проблемы науки советского административного права // Советское государство и право. 1962. №10.
10. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. Т. 1.
11. Студеникин С.О некоторых вопросах советского социалистического административного права // Советское государство. 1938. №1.
12. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989; Шергин А.П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. №8–9; Соловей Ю.П. Российское полицейское право: история и современность // Государство и право. 1995. №6.
13. Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995.

SUMMARY

The paper considers the origin and the main stages of the administrative law development together with some problems of its formation as an independent branch in the Republic of Belarus.