ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

«РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ ПРАВОСУДИЯ»

КАЗАНСКИЙ ФИЛИАЛ

ФАКУЛЬТЕТ ПОДГОТОВКИ СПЕЦИАЛИСТОВ

ДЛЯ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

Кафедра общетеоретических правовых дисциплин

**КУРСОВАЯ РАБОТА**

**По дисциплине: Административное право**

**На тему: История, современность и тенденции развития**

Выполнил: студент II курса

Очного отделения группы П-61

Проверил:

Оценка \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Подпись преподавателя\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Казань, 2008 г.

**Содержание**

Введение………………………………………………………………..…..3

1. Понятие административного права…………………………….….5
   1. Общий смысл……………………………………………………..…5
   2. Административное право как общие принципы………...………6
2. Тенденции развития административного права……………….....8
3. Современность административного права………………..….….19

Заключение………………………………………………………………..21

Список используемой литературы……………………………………...24

ПРИМЕЧАНИЯ…………………………………………………….........25

**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.[1]

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.

**1.Понятие административного права**

**1.1.Общий смысл**

Административное право можно понимать в двух смыслах.

В самом широком смысле этот термин может означать законы, иные нормативно-правовые акты, создающие административные институты, наделяющие их властными полномочиями и регулирующие дальнейшее осуществление этих полномочий. Понимаемое в этом значении административное право охватывает широкое поле деятельности; оно включает полномочия министерств, государственных департаментов, всех других служб, проверяющих (контролирующих, надзирающих) и прочих органов, реализующих полномочия, которым они наделены по закону. В этом значении административное право включает в себя как саму власть и полномочия, переданные административным органом, так и процедуры реализации этих властных полномочий. Министерские полномочия на решение вопросов, связанных с иммиграцией, полномочия служб на регулирование определённых экологических вопросов, полномочия местных властей на организацию местных школ - вот всего лишь несколько примеров огромного круга проблем, включаемых в административное право, понимаемое в этом значении. Каждая из этих областей, управляемых законом, важна сама по себе и заслуживает подробного изучения, хотя интерес к исследованию таких специальных предметов возникает обычно либо из-за содержания, либо для иллюстрации определенных принципов административное право.

Когда же мы начинаем рассматривать второе значение административного права, тогда и предмет рассмотрения смещается с конкретного множества специальных предметов к набору общих идей и принципов. Это второе значение административного права охватывает два связанных между собой момента. Во-первых, вместо того чтобы включить в себя целый набор материально-правового и процессуального законодательства, относящегося к административным органам, это более узкое значение административного права охватывает общие правила и принципы, связывающие все подобные органы.

Административное право в этом смысле обладает как процессуальными, так и материальными элементами. Процессуальный элемент заключается в некоторых общих принципах, определённых для управления всеми административными органами. Такие принципы обычно содержатся как в общих административно-процессуальных кодексах, как во многих европейских странах, так и в сочетании статутного и общего права, как в большинстве стран общего права. Идея заключается в том, что, каков бы ни был источник, такие процессуальные принципы должны носить общий характер, распространяться на всех, за исключением специфических случаев, выведенных за рамки их юрисдикции.

**1.2. Административное право как общие принципы**

Второе значение административного права может также включать в себя принципы материально-правового характера. Один важный принцип заключается в том, что власть имеет право использовать только те полномочия, которые возложены на неё законом, и что любое действие, выходящее за рамки этих полномочий, будет незаконным.

Этот простой принцип может вызывать весьма сложные правовые споры, а во многих правовых системах приводит к частным судебным тяжбам. Могут быть и другие принципы, например о том, как должно применяться дискреционное право, или принципы, накладывающие некоторые ограничения на вопросы, которые могут быть приняты в рассмотрение в любом административном контексте. Во многих правовых системах распространены принципы, отнесённые к таким вопросам, как содержание дискреции, ограничение способности одной властной структуры делегировать свои полномочия другой, наложение на ограничений на полномочия властных структур заключать контракты с частными организациями. Сходно с этим могут существовать общие принципы того, как административным властям следует обращаться с отдельными гражданами и группами граждан в отношении соблюдения равенства и отсутствия дискриминации.

Административное право в смысле общих принципов, управляющих использованием полномочий властными структурами, не зависит от четкого разграничения между процессуальными и материально-правовыми принципами. В самом деле, как мы увидим позже, линия между этими двумя видами принципов часто нечетка, определяемая критерием, в основе которого классификация принципов по категоиям.

Следует также отметить, что административное право во втором значении тесно связано с общим принципом законности и с более конкретными принципами, вытекающими из него. Административное право также определяется набором фундаментальных правовых и юридических принципов, также, как демократия, разделение властей, уважение прав отдельных лиц и их групп. Эти принципы, в свою очередь, могут быть переведены в более конкретные правовые принципы, такие, как процессуальная справедливость или должный процесс, включая право сторон быть выслушанными и обязательность обоснования действий или решений. Мы можем сформулировать принципы непредвзятости официальных лиц, раскрытия информации и доступность апелляций и других форм права регресса первичного акта или решения. Нам не нужно сейчас перечислять все принципы административного права, а просто подчеркнуть мысль о том, что общие принципы, входящие во второе понимание административного права, распространяются на все административные действия (за очень небольшим исключением) и можно проследить их корни в более фундаментальных политических и конституционных принципах.

**2.Тенденции развития 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 управления, наметив общее историческое развитие задач и форм управления. Кроме того, в XVIII веке сочинения Волынского, 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 ХIХ 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, Якоба, 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 ХVIII 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-просвети-тельской. 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. Алексев и Н.С. Тимашев отмечали, что характерной особенностью советского правотворчества является пристрастие к писаному 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. Богомолов – 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 правоведы-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 дальнейшее 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 институционной 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 Основах 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. Лазарева, А. Е. Лунева, Ю. М. Козлова, Н. Г. Салищевой, В. А. Лория, Ю. А. Денисова, А. П. Коренева, Л. Л. Попова, И. И. Ве-ремеенко 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, месте 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. Соловьем, 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 c 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, своеволья, некомпетентности могущественной 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]

Oсобую 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. O системе же права говорилось лишь вскользь. Проблема системы административного правa вновь поставлена сегодня такими учеными как К. С. Бельским, A. Ф. Ноздрачевым, Ю. М. Козловым и др.[23]

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

• во-первых, изучить имеющийся материaл 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 векa;

• 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.

**3.Современность административного права**

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

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 процессе24.

Указанные проблемы административного права обусловливают целесообразность проведения дискуссии о новых подходах к определению сущности и структуры. В специальной литературе последних лет проблеме реформирования административного права посвящено немало интересных и важных материалов (статей, книг, обзоров)[25]; особо можно выделить новые идеи и предложения К. С. Вельского, посвятившего немало работ предмету и системе современного административного права[26].

**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 IХ 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 Росси, зарождение самостоятельной отрасли административного права России выглядит, на мой взгляд, следующим образом.

В IX – ХIV 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:

• IХ – ХII века – десятичная численная система управления;

• ХII – ХIV века – дворцово-вотчинная система при господстве (IX – ХV) территориальных начал управления.

В XV – первой половине XVII веков происходит формирование основ административного права и развитие направления (сферы) административного управления в Русском централизованном государстве. Наметилась 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 ХIХ – начале ХХ веков – 1835 году в Своде Законов Российской империи (тома ХI – ХIX) 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 распознании 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.

**Список используемой литературы**

1.Елистратов А. И. "Административное право"

2. Старилов Ю. Н." Курс общего административного права "

3.Галлиган Денис Дж. "Административное право: история и основные и основные современные тенденции развития

**ПРИМЕЧАНИЯ**

1 Бельский К. С. О системе административного пра- ва // 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 российского практического законоискусства. Самоучка. Овладел самостоятельно философской, юридической и исторической науками, поступив с 13-летнего возраста на службу. Прекрасный знаток российского 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 Polizeiqesetzqebunq (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 ХVII 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 administracyjeqo. 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 Обсуждению этих и других проблем административного права были посвящены первые Лазаревские чтения. См.: О некоторых актуальных проблемах административного права (по материалам Лазаревских чтений) // ГиП. 1997. № 6. С. 5—33.

25 См., например: Бахрах Д. Н. Важные вопросы науки административного права // ГиП. 1993. № 2. С. 37—45; Манохин В. М., Конин Н. М. Концепция программы курса административного права // ГиП. 1993. № 5. С. 52—68; Тихомиров Ю. А., Ноздрачев А. Ф., Пронина В. С., Хангелъдыев Б. Б., Терещенко Л. К., Петухов В. Н. Концепция развития административного законодательства // Правовая реформа: концепция развития российского законодательства. М., 1995. С. 42—70; Юсупов В. А. Актуальные проблемы административного права // СГП. 1991. № 11. С. 35—41.

26 См.: Вельский К. С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995; Он же. К вопросу о предмете административного права // ГиП. 1997. № 11. С. 14—21; Ом же. О системе административного права // ГиП. 1998. № 3. С. 5—11.