

Проф. В. КОБАЛЕВСКИЙ

код экземпляра

242319



СОВЕТСКОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО



ЮРИДИЧЕСКОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
НАРКОМЮСТА УССР
ХАРЬКОВ — 1929

Библиографическое описание и шифры
для библиотечных каталогов на эту
книгу помещены в журн. „Літопис
Укр. Друку“ и „Карточном Реперту-
аре“ Украинской Книжной Палаты



ОГЛАВЛЕНИЕ

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ЕГО ИЗУЧЕНИЕ

(Предварительные понятия)

	стр.
1. Понятие административного права	3
2. Эволюция административного права	7
3. Административное право Советского государства	15
4. Приемы юридического изучения административного права	17
5. Литература по советскому административному праву	26
6. Источники советского административного права	28
7. Система курса	32

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

(Общая)

ГЛАВА I. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОТНОШЕНИЕ

1. Правовая нормировка административной деятельности	36
2. Правовые рефлексы, их роль и значение в административном праве	38
3. Административное усмотрение и его правовое значение	39
4. Юридические отношения административного права	41

ГЛАВА II. О СУБЪЕКТАХ ПУБЛИЧНОГО (АДМИНИСТРАТИВНОГО) ПРАВА

Раздел I. Участники админ. правового отношения и их правовое положение

1. Основные понятия. Активный субъект публично-правового отношения	42
2. Правовой режим активного субъекта публично-правового отношения	46
3. Государство, внутригосударственные территориальные единицы и органы власти в учении о субъектах публично-правового отношения	53
4. Классификация активных субъектов публично-правового отношения	66

Раздел II. Носители государственного управления по советскому праву

1. Местные органы власти в Советском государстве	71
2. Органы хоз. управления, переведенные на коммерческий расчет	95
3. Общественные организации	104

ГЛАВА III. СУБЪЕКТИВНЫЕ ПУБЛИЧНЫЕ ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

1. Понятие субъективного публичного права	120
2. Учение о субъективном публичном праве в юридической литературе	122
3. Теоретические предпосылки к учению о субъективном правоприязании в советском административном праве	125
4. Отдельные категории субъективных публичных прав в советском административном праве	127
5. О правовых обязанностях граждан в области административного права	130

ГЛАВА IV. ОБ ОБЪЕКТЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОТНОШЕНИЯ

1. Основные понятия и классификация объектов административно-правового отношения	131
2. Публичные вещи по советскому праву	134

ГЛАВА V. УЧЕНИЕ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ДЕЙСТВИИ

1. Нормативные и индивидуальные акты администрации, как основные категории административных действий	139
2. Юридическая природа указных велений администрации	141
3. Учение об указе по советскому праву	146
4. Отдельные категории нормативных актов администрации по действующему советскому праву	154
5. Индивидуальные акты администрации и их классификация	165
6. Административное принуждение	170
7. Продолжение: исполнение за счет обязанного и непосредственное принуждение	181

ЧАСТЬ ВТОРАЯ

(Особенная)

ГЛАВА VI. ПОЛНОМОЧИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ВЛАСТИ ПО ОХРАНЕ РЕВОЛЮЦИОННОГО ПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОГО СПОКОЙСТВИЯ

Раздел I. Нормальные принудительные полномочия административной власти

1. Общие понятия	185
2. Принудительные полномочия администрации в сфере личной неприкосновенности гражданина	190
а) Административный арест б) Обыски и выемки в) Административная высылка г) Применение оружия и призыв войск для содействия гражданским властям	
3. Законодательство о передвижении населения	201
4. Законодательство об обществах, союзах и собраниях	204
б) Общества и союзы, не преследующие целей извлечения выгоды б) Клубы в) Съезды, конференции и совещания г) Публичные собрания	
5. Законодательство о печати и зрелищах	212

Раздел II. Чрезвычайные принудительные полномочия административной власти

1. Исторический очерк	216
2. Действующее право	220

ГЛАВА VII. ПУБЛИЧНОЕ ВЕЩНОЕ ПРАВО

1. Юридическая природа прав активного субъекта публично-правового отношения на государственное имущество	226
а) Постановка вопроса в литературе б) Права активного субъекта на имущество, как должностная функция носителя государственного управления	
2. Права граждан на публичное имущество	237
а) Государственное имущество общего пользования б) Государственное имущество раздельного пользования (коллективного и индивидуального 1) Земля внегородская 2) Земля городская 3) Лес 4) Недра 5) Национализированные и муниципализированные строения	
3. Способы приобретения и утраты прав на имущество в публичном праве	267
а) Способы частно-правовые б) Способы публично-правовые 1) Национализация и денационализация (демуниципализация) 2) Реквизиция 3) Конфискация 4) Концессия	

ГЛАВА VIII. ПРАВО ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖБ

Раздел I. Система публичных хозяйственных служб

1.	Вводные замечания	282
2.	Промышленность	283
	а) Государственная промышленность б) Кустарная промышленность и промысловая кооперация в) Частная промышленность	
3.	Торговля (внутренняя)	297
	а) Государственная и кооперативная торговля б) Частная торговля в) Общие организационного характера мероприятия в области внутренней торговли г) Специальные виды торговли	
4.	Сельское хозяйство	310
	а) Советские хозяйства б) Сельско - хозяйственная кооперация и содействие коллективизации сельского хозяйства в) Землеустройство г) Переселение д) Сельско - хозяйственный кредит е) Иные мероприятия, содействующие развитию сельского хозяйства	
5.	Жилищное законодательство	328
	а) Государственный жилищный фонд, порядок его эксплуатации и управление им б) Регулирование пользования жилищной площадью в) Жилищное строительство	

Раздел II. Система культурно - социальных служб

1.	Вводные замечания	352
2.	Народное просвещение	352
	а) Основные начала законодательства о народном просвещении б) Социальное воспитание в) Профессиональное образование г) Политико - просветительная работа политпросвет д) Научно - исследовательские учреждения и подготовка научных работников	
3.	Народное здравоохранение	370
	а) Основные начала законодательства о народном здравоохранении б) Санитарные мероприятия и борьба с эпидемиями в) Лечебное дело г) Охрана материнства и младенчества	
4.	Социальное обеспечение	379
	а) Основные начала законодательства о социальном обеспечении б) Социальное обеспечение инвалидов войны, их семей, семей лиц, погибших на войне и семей военнослужащих в) Социальное обеспечение слепых и глухонемых г) Социальное обеспечение крестьян, нуждающихся в помощи д) Персональные пенсии е) Академические пенсии	

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ (Процессуальная)

ГЛАВА IX. ОХРАНА РЕВОЛЮЦИОННОЙ ЗАКОННОСТИ

1.	Вводные замечания	389
2.	Административная жалоба	392
3.	Дисциплинарная ответственность должностных лиц	396
4.	Уголовная ответственность должностных лиц	401
5.	Гражданская ответственность должностных лиц	403
6.	Надзор прокуратуры за закономерностью действий органов власти	407
7.	Роль органов рабоче - крестьянской инспекции в деле охраны революционной законности	409
8.	Административная юстиция	410

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ЕГО ИЗУЧЕНИЕ

(Предварительные понятия)

I

Понятие административного права. Административное право есть совокупность норм, регулирующих государственную деятельность в области внутреннего управления и вытекающие из этой деятельности юридические отношения между властью и гражданами.

Лежащее в основе приведенного определения понятие внутреннего управления открывает возможность различного толкования термина „административное право“.

Под управлением понимается обычно подзаконная государственная деятельность, направленная на осуществление задач, какие ставит перед государственными органами правовая система данного государства.

Управление противопоставляется законодательной деятельности, т. е. деятельности органов, от которых исходят высшие по своей юридической силе правообразующие акты, регулирующие жизнь данной страны, а также деятельности судебной, характеризующейся применением правовой нормы к конкретным жизненным случаям в виде авторитарного суждения о праве.

Внутреннее управление противопоставляется управлению внешнему, а следовательно и право внутреннего управления — праву международному.

Но если отграничение внутреннего управления от законодательства, суда и государственной деятельности в области международных сношений не вызывает сомнения, то вопрос о том, какие отрасли управления входят в понятие внутреннего управления является спорным в современной литературе по административному праву. Большинство французских авторов склонны давать широкое толкование понятию внутреннего управления, т. е. отождествлять его со всей вообще внутригосударственной деятельностью, за исключением перечисленных выше форм проявления государственного властвования¹⁾. Немецкие же и русские административисты исключают из понятия внутреннего

¹⁾ Th. Ducrocq. Le droit administratif et de législation française de finance P. 1897 — 1905. Berthélemy. Traité élémentaire de droit administratif. P. 1926. M. Hauriou. Précis de droit administratif. Paris, 1925 и др.

управления, в тесном смысле слова, управление финансовое и военное¹⁾.

Логический смысл слов „внутреннее управление“ говорит как будто в пользу французского определения понятия административного права. Но соображения методологического свойства, являющиеся решающими в данном случае, заставляют признать более правильным то условное понимание термина „внутреннее управление“, какое придают ему немецкие административисты, исключая из сферы норм административного права — право финансовое и военное.

Еще Лоренц Штейн²⁾, а за ним К. Штенгель³⁾ и другие административисты конца XIX столетия указывали на то, что как военная, так и финансовая деятельность не являются администрированием в собственном смысле слова.

Войско предназначено для защиты государства извне. Военная деятельность, как деятельность оперативная, ради которой проводится организация армии и флота, проявляется за рамками внутригосударственной правовой системы и отнюдь не является деятельностью подзаконной, т. е. деятельностью в области внутреннего управления⁴⁾.

Финансы необходимы государству для осуществления всякой вообще государственной деятельности: законодательной, судебной, военной, административной и проч. Взимание и распределение средств обусловлено теми задачами, какие ставит себе государственная деятельность, в том числе оно обусловлено и деятельностью в области внутреннего управления, но финансовая работа сама по себе не является непосредственным осуществлением мероприятий в области внутреннего управления. И действительно, содержание норм военного и финансового права с точки зрения юридической покоится на иных принципах, нежели те, какие свойственны всем отраслям права, входящим в систему права административного.

Ближе всего примыкая к системе административно-правовых норм, право финансовое и военное, в соответствии со свойствами входящего в них правового материала, могут быть изучены

¹⁾ G. Meyer — F. Döschow. Lehrbuch des d. Verwaltungsrr. Lpz. 1910. Dieckmann. Verwaltungsrecht. B. 1923. Paul Schöen. Deutsches Verwaltungsrecht (Enzyklopädie der Rechtswissenschaft. 4 Bd. S. S. 195 — 315). E. Bernatzik. Verwaltungsrecht (Polizei und Kulturpflege, 1913, S. 492), E. Lönning. Lehrbuch des d. deutschen Verwaltungsrechts. St. 1886. K. Stengel. Lehrbuch des deutsch. Verw. R. St. 1886 и др. Из русских авторов — Ивановский, Белявский, Дерюжинский, Гаген, Елистратов, Евтихийев и др.

²⁾ L. Stein. Handbuch des Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts. Stuttgart. 1870, S. S. 8 — 9.

³⁾ K. Stengel, *ibid.*, S. S. 1 — 10.

⁴⁾ Otto Mayer. Deutscher Verwaltungsrecht. Bd. i. B. 1924, § 10. Исключая из понятия административного права право военное, как Otto Mayer, так и Friz Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 1922, под влиянием французских административистов, включают в понятие административного права финансовое законодательство. В этом же смысле Bohnhak, Grundriss des Verwaltungsrechts in Preussen und dem Deutschen Reiche. Lpz. 1928.

и обычно изучаются под углом зрения тех метаюридических принципов, какие предлагает исследователю военная и финансовая науки и техника, между тем как нормы административного права исследуются обычно в другом разрезе, о чем будет речь ниже в главе о методологии административного права вообще и советского административного права в частности.

Последнее время особенно в советской юридической литературе намечается тенденция пойти еще далее по пути исключения тех или иных отраслей управления из системы административного права, при чем некоторые авторы обнаруживают даже стремление свести понятие административного права к системе принудительных полномочий власти, т. е. к совокупности норм, известных на Западе под названием права полицейского ¹⁾.

Эта тенденция находит себе объяснение в чрезвычайном росте государственной деятельности в области внутреннего управления, особенно в советском государстве и в тех практических трудностях, какие стоят перед административистом при изучении всей массы правовых норм, объединяемых понятием административного права.

Логически, разумеется, нет никаких препятствий к тому, чтобы придать термину „административное право“ иной более узкий смысл, нежели тот, какой обычно связывается с этим понятием. Но теоретически те же самые соображения, какие были приведены выше за изъятие из административного права финансового и военного законодательства, говорят против исключения из права внутреннего управления других отраслей административной деятельности, какое бы значение они не имели в общей системе государственного управления и в положительном праве страны.

Всякая логическая систематика правового материала имеет теоретическое значение и научный интерес только в том случае, если она соответствует природе правовых норм, объединяя однородные группы этих норм в правовые системы и противопоставляя их нормам, покоящимся на иных юридических принципах. Извлекаемые путем юридического анализа своеобразные юридические принципы, свойственные данному циклу правовых норм, и являются теми общими юридическими предпосылками, которые дают основание к существованию самостоятельной научной дисциплины. Если же та или иная группа правового материала в результате научной обработки не дает самостоятельных правовых принципов и теоретические предпосылки, извлеченные из данного цикла правовых норм вполне совпадают с теми теоретическими предпосылками, на которых базируется одна из существующих юридических дисциплин, то это свидетельствует лишь о неправильности обособления данного цикла норм из

¹⁾ Ю. П. Мазуренко. Система права переходного периода. Х. 1925 г., стр. 32. А. И. Елистратов. Административное право РСФСР. Ленинград, 1925, стр. 9—11.

общей системы права, изучаемого упомянутой юридической дисциплиной.

Охватывая громадную область внутреннего управления, административное право, как в этом не трудно убедиться из дальнейшего изложения, проникнуто едиными и общими для всех правовых норм этой отрасли права принципами, глубоко в то же время отличными от правовых принципов прочих часто родственных ему отраслей права,

Возвращаясь к данному выше определению понятия административного права, необходимо отметить, что для характеристики предмета административного права, кроме понятия государственной деятельности в области внутреннего управления, это определение содержит в себе указание на наличие юридических отношений между властью и гражданами, регулируемых теми же нормами административного права.

Это указание имеет в виду оттенить своеобразную особенность содержания и природы административного права, двойственный характер административно-правовой нормы.

Административное право имеет ту отличительную особенность, что оно содержит в себе две целевые установки: с одной стороны задача административного права — регламентировать, в соответствии с природою данного государства и социально-экономическим укладом жизни в стране, отдельные отрасли государственной деятельности, а с другой стороны ему присуща цель упорядочить отношения, из этой же деятельности вытекающие. В разные исторические эпохи эти две стороны административного права развиты далеко не одинаково и даже в современных правовых системах между ними нет полного соответствия и первая задача, несомненно, превалирует над второй, но совершенно бесспорным следует признать, что административное право современных культурных государств содержит в себе в той или иной мере обе, указанные выше, черты.

Всякая государственная деятельность в любой отрасли внутреннего управления представляет собою целую систему мероприятий, направленных на достижение определенных задач, и так как эти задачи осуществляются государственными органами, закон устанавливает не только рамки и формы этой деятельности, но и более или менее детально регламентирует самую деятельность, определяя ей цели и предусматривая способы их осуществления. В этой части административно-правовые нормы представляют собою как бы регламент административной деятельности, адресованы во внутрь государственной машины и являются теми правилами, коими должны руководствоваться носители государственного управления при осуществлении возложенных на них законом обязанностей.

Деятельность эта, однако, протекает в определенной социальной среде и не носит характера технических мероприятий, объектом которых являются предметы внешнего мира или безличные интересы и цели. Она неизбежно приводит к юридическим

отношениям между носителями государственного управления и гражданами и те же самые правовые нормы, которые служат регламентом административной деятельности, регулируют права и обязанности обоих участников упомянутых юридических отношений.

Содержание и пределы этих прав и обязанностей, правовое положение различных субъектов в административно-правовом отношении находятся в прямой зависимости от социально-экономического уклада жизни в данном государстве и политических особенностей переживаемого страной исторического периода.

Несмотря на все своеобразие советского административного права, отмеченные выше свойства административно-правовой нормы присущи и советской правовой системе, и совокупность правовых гарантий, обеспечивающих революционную законность, а следовательно и закономерность деятельности органов власти, превращают отношения между ними и гражданами в отношения правовые со всеми теми элементами, какие свойственны юридическим отношениям публичного права.

II

Эволюция административного права. Объем, содержание и характер норм административного права находятся в прямой зависимости от круга тех задач, какие ставит себе государственная власть, устраняя или ограничивая в той или иной сфере свободную игру частных интересов и частной деятельности. Чем шире область гражданского оборота, тем ограниченной сфера административного права и, наоборот, чем более суживается сфера гражданского права, тем шире область права административного, так как власть, ограничивая свободную деятельность частных лиц, в то же время берет на себя осуществление задач, изъятых из сферы частно-правовой деятельности граждан.

Основные этапы в развитии административного права соответствуют этапам развития социально-экономических и политических отношений, обнаруживая прямую зависимость между правовой нормой и экономикой.

В период феодализма, в эпоху преобладания натурального хозяйства, частное начало доведено до своего крайнего выражения, единой государственной власти не существует и в основе всех отношений лежат отношения между помещиком и крепостным. Совершенно естественно, что в этот период мы не видим и административного права, как совокупности норм, регулирующих государственную деятельность.

С развитием торгового капитала и с зарождением абсолютизма впервые появляется государственная деятельность в области внутреннего управления. Первоначально деятельность эта была направлена почти исключительно на борьбу с антисоциальными элементами и на установление порядка, без которого общество

не могло развиваться в новых для себя социально-экономических формах. Деятельность эта носила принудительный, полицейский характер, почему и право, ее регулирующее, получило название права полицейского. Государственная власть, выйдя победительницей в борьбе с феодалами, усваивает себе взгляд на граждан не как на самостоятельных субъектов прав и обязанностей, а как на объекты государственного властвования. Вся полнота власти сосредотачивается в руках монарха, который управляет страной, как некогда феодал управлял своей вотчиной. Должностные лица рассматриваются, как доверенные лица монарха или его приказчики, действующие по его указаниям. Нормы административного права адресованы только к ним и имеют характер инструкций, которыми органы власти обязаны руководствоваться в своей деятельности. Другая черта современного административного права, выражающаяся в том, что его нормы связывают органы власти и граждан сетью взаимных правоприязаний и обязанностей, в эту эпоху почти совершенно отсутствует, так как перед лицом монарха, действовавшего с помощью многочисленного аппарата чиновников, не было никакого другого лица, которое обладало бы какими бы то ни было правовыми притязаниями к власти.

С течением времени круг государственной деятельности расширяется все более и более. Власть не ограничивается функциями ограждения общественного порядка и спокойствия и вторгается во все сферы частной жизни граждан. Эта назойливая регламентация касается не только внешнего проявления деятельности индивида, но и внутреннего уклада его жизни, его интеллектуальных запросов и интересов. Полицейское право указывает, что гражданин должен есть и пить, в каких костюмах ходить, к каким добродетелям стремиться. Эта деятельность публичной власти в области культурного и экономического развития граждан окрашена все теми же принудительными чертами, свойственными полицейскому режиму в целом.

В этот период мы замечаем зарождение той науки, которая впоследствии получила название науки внутреннего управления. Свойства правового материала, бывшего предметом изучения полицейстов, определяли и характер научных исследований. Работы Юсти, Зоненфельса, Хоэнгаля, Пфайфера, Фишера и других, подобно работам их предшественников, представителей так называемой камеральной науки¹⁾, носят характер трактатов по политике. Ученые полицейсты стараются указать, как надлежит действовать органам власти для достижения поставленных им

¹⁾ Термин „камералистика“ (или камеральная наука) происходит от слова камера, т. е. правительственное учреждение, выполняющее функции управления. Этим термином назывались труды, посвященные обычно правителям и содержащие в себе наставления, касающиеся наилучшего, с точки зрения авторов, вернее наиболее прибыльного, управления страной. Первые работы камералистов относятся еще к XVI столетию. Решительный удар камералистике был нанесен выделением из нее и быстрым развитием политической экономии и статистики.

целей и в каком направлении должно идти развитие отдельных отраслей полицейской деятельности и полицейского права¹⁾).

По мере перехода к промышленному капитализму меняется и правовая система государства. Это изменение коснулось, как объема государственного вмешательства в сферу частной деятельности, так и характера отношений между властью и гражданами. Было бы ошибкою думать, что административная деятельность в этот период ограничивается исключительно охраной общественного порядка и безопасности. Изменилось лишь русло, по которому потекла государственная деятельность. Не вмешиваясь в сферу экономических отношений между гражданами, административная деятельность попрежнему не выпускает из своих рук целого ряда задач внутреннего управления в области народного образования, полиции печати, союзов и собраний, социального обеспечения и т. п. Стремление оградить индивидуальные права граждан выразилось в придании двухстороннего характера административно-правовой норме, в смысле взаимной связанности правом носителя государственного управления и гражданина. Принцип закономерности управления кладется в основу взаимоотношений между органами власти и гражданами. Деятельность

¹⁾ Родоначальником науки полицейского права в Германии считают обычно Юсти. Но как совершенно правильно отмечает М. Шпилевский, (Полицейское право, как самостоятельная отрасль правоведения. Од. 1875 г. стр. 18), наука не создается одним лицом, а всегда является продуктом многих тружеников. Юсти, обнаруживая большую эрудицию, лучше чем кто-либо систематизировал результаты работы своих предшественников и придал материалу вид самостоятельной отрасли знания. Его перу принадлежит два труда, посвященные специально науке полицейского права: 1) *Grundsätze der Polizeiwissenschaft*, Göttingen, 1756 и 2) *Die Grundsätze der Macht und Glücklichkeit der Staat oder ausführliche Darstellung der Gesammten Polizeiwissenschaft*, Königsberg, 1760. Первый носит характер учебника, второй служит как бы комментарием к первому. Характер, какой придал Юсти науке полицейского права, сохраняется вплоть до Р. Моля, т. е. почти до середины XIX столетия. В Австрии основоположником того же направления, пользовавшимся громадным авторитетом, явился Иосиф Зоненфельс, выпустивший в 1765 году работу под заглавием *Sätze aus der Polizei, Handlung und Finanzwissenschaft*. Последующие издания того же труда вышли уже под заглавием *Grundsätze der P. H. und Finanzwissenschaft*. Книга его выдержала восемь изданий, была переведена на иностранные языки в том числе и русский и была признана официальным учебником в университетах вплоть до 40 годов прошлого столетия.

Во Франции представителем той же школы является Деламаре, *Traité de la police*, Paris, 1705 — 1739 (6 книг в 4 томах). Будучи сам практическим работником, он и труду своему придал практический характер. Тем не менее он оказал несомненное влияние на Юсти и справедливо может быть назван предшественником немецких полицейстов. Во Франции, однако, наука полицейского права не привилась, рано уступив место догме административного права. Я. Степанов в специальном исследовании, посвященном истории науки полицейского права во Франции, отмечает лишь двух последователей Деламара — Пеше (Peschet) и Жержье (См. Я. Степанов. О полиции, как науке во Франции, Казань, 1867, стр. 10—14).

В России первыми полицейстами (представителями умозрительной политики) были: Крижанич, Авраамов и Посошков. Наиболее обстоятельные сведения о них можно найти в курсе И. Т. Тарасова, Учебник науки полицейского права, М. 1891, выпуск I и в Лекциях по полицейскому (административному) праву. М. 1908, стр. 49 — 76.

администрации не предоставляется уже в полной мере ее свободному усмотрению, либо усмотрению того лица, которое стоит во главе административной машины. Каждый акт власти регламентирован в законе, причем в распоряжение гражданина предоставлен сложный ассортимент средств, с помощью которых гарантируется неприкосновенность принадлежащих ему по закону прав от нарушения их со стороны администрации. Это изменение в характере норм, регулирующих административную деятельность, отразилось и на самом названии данной отрасли права. Вместо права полицейского, начинают говорить о праве административном или праве внутреннего управления.

В связи с этим изменяется и направление в разработке административно-правового материала. Главное внимание ученых юристов обращено уже на выяснение прав и обязанностей администрации, с одной стороны, и граждан — с другой. Политика права продолжает существовать, но она становится предметом специальных исследований по отдельным отраслям административной деятельности. Изучение с точки зрения политики права норм, касающихся деятельности власти в области отношений экономических, берут на себя ученые экономисты, которые, базирясь на теоретической политической экономии, создают стройные системы так называемой экономической политики. Деятельность в области народного образования является предметом специального изучения специалистов в области школьного дела, которые формулируют основные принципы политики по народному образованию. Нормы медико-санитарного права изучаются с той же точки зрения специалистами в области медицины и гигиены и т. п. Чисто юридический анализ норм административного права приводит ученых к созданию системы административно-правовой догматики по образцу других, более развитых юридических дисциплин¹⁾.

Разумеется этот процесс замены науки полицейского права административно-правовой догматикой совершился не сразу. Между полицейистами и современными административистами стоят многочисленные авторы, ищущие новых путей научного анализа административно-правового материала. В эту переходную эпоху мы видим поэтому крайнее многообразие направлений и методологических приемов исследования²⁾.

На грани между полицейским и правовым государством появляется работа Роберта Моля, *Die Polizeiwissenschaft nach Grundsätzen des Rechtsstaates*, Tübingen, 1844. Bd. I—II. Делая попытку извлечь правовые принципы из административно-пра-

¹⁾ Наиболее обстоятельно затронутый здесь вопрос освещен в работе L. Spiegel'я, *Die Verwaltungsrechtswissenschaft. Beiträge zur Systematik und Methodik Rechtswissenschaften*. Lpz. 1909.

²⁾ При изучении (наиболее характерной в данном случае) истории науки административного права в Германии можно рекомендовать единственную на русском языке монографию Горбунова. *Методологические основы дисциплин, изучающих деятельность государства*. М. 1906.