

刘春萍 著

转型期的 俄罗斯联邦行政法

Administration

221



法律出版社
LAW PRESS CHINA



教育部人文社会科学研究“十五”规划研究项目

转型期的俄罗斯联邦行政法

刘春萍/著

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

转型期的俄罗斯联邦行政法/刘春萍著. —北京:法律出版社,2005.5
(外国法专题)
ISBN 7-5036-5450-3

I. 转… II. 刘… III. 行政法-研究-俄罗斯
IV. D951.221

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 020000 号

法律出版社·中国

责任编辑/曾 健 刘秀丽

装帧设计/于 佳

出版/法律出版社

编辑统筹/法学学术出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/永恒印刷有限公司

责任印制/陶 松

开本/A5

印张/7.625 字数/215 千

版本/2005 年 4 月第 1 版

印次/2005 年 4 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn

传真/010-63939622

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

销售热线/010-63939792/9779

传真/010-63939777

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-5450-3/D·5167 定价:20.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序

由于历史和现实的原因,在当今中国的行政法学界,对外国行政法的研究几乎都集中在英美法系和大陆法系有代表性的国家,虽然从学术研究的角度讲,选取不同行政法模式的典型国家并分析其特色和发展规律是必要的,但对外国行政法理论与制度的研究应提倡多样性,需要对不同文化背景国家的不同制度进行比较分析,以获得完整的知识与信息。从行政法文化多样性角度看,近十余年间发生巨大变化的俄罗斯联邦国家行政法律制度的变革,无论如何不能忽略并排除在学术研究的视野之外。对于中国行政法发展而言,关注当今俄罗斯行政法的发展具有重要的理论与实践价值:

其一,中国行政法与苏联行政法的渊源关系。苏维埃社会主义政权的建立,标志着新型的社会主义法律体系的形成。苏联行政法作为社会主义法律体系的重要组成部分,曾在维护和巩固苏维埃政权,建设社会主义国家过程中发挥了极其重要的作用。同时,由于苏联行政法的调整重心在于保障和维护国家管理机关及其公职人员行政权的行使,确立了国家管理机关与公民之间的命令服从关系,因而被我国行政法学界长期以来视为“管理”模式的典型代表。而我国行政法体系的建立基本上传承了苏联的模式,20世纪50年代高等学校基本沿用苏联行政法学的教科书讲授行政法课程,就是一个重要的例证。

其二,由苏联时期到作为独联体重要成员国的俄罗斯国家的重大变革。20世纪发生的一个重大事件就是第一个社会主义国家苏联的

解体,而作为苏联主要继承国的俄罗斯国家在政治制度上由苏维埃人民代表制转变为三权分立制,在经济制度上由原来的社会主义公有制转变为私有制,在法律制度上由作为独立的社会主义法律体系转变为逐渐吸收欧洲大陆的法、德等国法律制度的内容、游离于传统与现代之间的特殊法律体系。上述内容必然会对当代俄罗斯的行政法律制度产生影响,标志着传统的“管理”模式出现动摇,呈现出“控权法”的特征。

其三,俄罗斯国家在世界法律体系中所占有的重要地位。虽然苏联作为社会主义性质的国家已经不复存在,苏联在国际社会所具有的独特地位也已经成为历史,但是,当代俄罗斯国家随着各项制度的转型,日益成为国际社会关注的焦点。俄罗斯的法律制度、尤其是作为宪法的实施法的行政法律制度所发生的变革,理应成为法学界研究的对象。为此,本书将“转型期的俄罗斯联邦行政法”纳入研究视野,尝试弥补我国行政法学界对这一领域研究的空白。

本书的特点主要表现为:

第一,选题的创新性。目前我国国内虽有研究俄罗斯行政法的一些成果,但基本上是介绍性的,系统的研究成果寥寥无几,存在很多研究空白。虽然早在20世纪的50年代学者们已经翻译出版过苏联学者的行政法教材和著作,一直延续到80年代还有学者关注苏联行政法的发展和变化,又曾翻译出版瓦西林科夫、马诺辛等著名行政法学家的著作。但是,在苏联解体之后,俄罗斯行政法需要有一段重构和完善的过渡时期,加之当时我国国内对解体后的苏联政治、经济制度转型的认识过程,种种主客观因素的影响,导致法学界几乎中止了对俄罗斯行政法的跟踪研究。许多教科书或者比较行政法学著作没有继续探讨当代俄罗斯行政法的现状。因此,本书将研究的选题定位在“转型期的俄罗斯联邦行政法”,其创新性是不言而喻的。

第二,内容的相对系统性。各国行政法所具有的共性就是其内容的广泛性和庞杂性,俄罗斯行政法亦然。行政法体系的通常划分方式为总论部分和分论部分。分论部分目前已经存在更为细密的划分,即部门行政法数量越来越多,恐怕不是本书所能一一企及。这样只能就行政法的总论部分展开研究。而在行政法的总论中,本书着重对三个方面的问题进行了研究:一是行政法和行政法学产生和发展的过程。

主要追溯了从沙皇俄国到当代俄罗斯联邦国家行政法演变的历程,从中发现早期俄国行政法与世界各国行政法共有的规律性。二是行政法的基础理论。主要围绕着行政法的概念、调整对象、调整方法、渊源、职能、原则以及国家管理理论与行政法的关系等展开研究,剖析了在上述行政法的一些基本理论问题上当代俄罗斯与苏联时期相比的变化。三是行政法的基本制度。本书以行政法的基本制度为线索,涉及了诸如行政法主体、行政处罚、行政违法与行政责任、行政诉讼等基本的行政法律制度的内容,使本书在内容上比较丰满,体例结构比较清晰。

第三,资料的时代性。对当代俄罗斯行政法的研究,首先需要把握的就是资料的真实性和时代性。本书的写作运用了大量第一手的资料,涉猎了从苏联时期到当代俄罗斯国家出版的教材、专著、论文,并时刻关注俄罗斯的立法活动和立法信息,力求反映俄罗斯行政法的最新研究成果和研究动态。

第四,研究方法的纵深性。本书的写作并不是对俄罗斯行政法的简单介绍,而是采用比较分析的方法,无论是对行政法的基本理论问题,还是具体的行政法律制度,都逐一分析当代俄罗斯与苏联相比所发生的变化以及产生变化的原因。应当说,正是所采用的比较分析的方法为本书的写作增加了难度。

对外国行政法的研究,最终目的是要服务于我国行政立法和行政法治的实践,更何况俄罗斯行政法在历史上与我国形成的特殊渊源关系。如何评价苏联行政法对我国行政法发展过程的影响是值得探讨的重要课题。在我国法学界有的学者认为对俄罗斯法律制度的研究没有意义或者说意义不大,因为俄罗斯并不是先进法律制度的代表,甚至有人认为俄罗斯属于相对落后的法律制度的一员。这种观点未免有失偏颇,因为俄罗斯行政法律制度的改革对完善我国的行政法律制度具有重要的借鉴和启示意义。而且任何一个国家法律制度的形成都是建立在其历史、民族、文化和法治传统的根基之上,俄罗斯的行政法律制度也是在保留一定的民族文化特色的基础上进行改革的。在经济全球化时代,我国应该立足于中国的政治、经济和法律传统的特色,在多元法律文化的交流与合作中发展和完善我国的行政法律制度。

作为一部著作在表现其重要学术价值的同时,也存在着一定的局

限性。本书的不足之处主要在于:第一,对行政法现象的理论分析有待进一步加强。虽然书中对行政法基本理论以及具体的行政法律制度等都采取了从苏联到当代俄罗斯的纵向比较分析的方法,但理论分析的内容显得有些薄弱。第二,欠缺对变化原因的分析。深入挖掘苏联与当代俄罗斯国家就某一具体行政法律制度产生变化的深层次原因,可能会涉及对多领域、多学科知识的掌握,从客观上要求对影响俄罗斯行政法变化的因素进行理性思考和动态把握。第三,没有从历史和现实角度对中国行政法与俄罗斯行政法的关系进行系统的分析。既然苏联行政法与中国行政法在历史上存在着千丝万缕的联系,那么,如果能够专门列题说明苏联行政法对中国行政法的影响,以及当代俄罗斯行政法的变革对中国行政法的启迪意义,可能会使本书的内容和结构更加完美。

希望作者再版时增加有关内容,为学术界提供更丰富的学术信息和研究线索,以推动中国行政法治建设的发展。

韩大元

2004年12月1日

目 录

第一章 转型期的俄罗斯联邦行政法与行政法学的形成和发展	1
一、俄罗斯联邦行政法的形成及其发展	1
(一)1917 年社会主义革命前的俄罗斯行政法	1
(二)1917 年至 1991 年苏联解体前作为加盟共和国的俄罗斯行政法	5
(三)1991 年苏联解体后的俄罗斯联邦行政法	7
二、俄罗斯联邦行政法学的历史发展	9
(一)19 世纪末至 20 世纪初俄罗斯警察法学的形成和发展	9
(二)1917 年十月社会主义革命后俄罗斯行政法学的形成和发展	14
(三)1991 年苏联解体后俄罗斯联邦行政法学的发展	25
第二章 俄罗斯联邦行政法的基本理论	27
一、行政法的概念	27
(一)苏联时期对行政法概念的认识	27
(二)苏联解体后俄罗斯行政法学者对行政法概念的认识	29
二、行政法的调整对象	32
(一)苏联时期行政法的调整对象	32

(二)当代俄罗斯行政法的调整对象·····	34
三、行政法的调整方法·····	36
四、行政法的渊源·····	38
五、行政法的职能·····	40
六、行政法的原则·····	42
(一)行政法原则的概念·····	42
(二)行政法原则的立法规定及确立标准·····	43
(三)行政法原则的种类·····	43
(四)行政法原则的作用·····	45
七、行政法学的体系·····	46
第三章 国家管理理论与行政法 ·····	51
一、国家管理理论概述·····	51
(一)国家管理的概念·····	51
(二)国家管理的职能·····	55
二、国家管理理论与行政法理论的关系·····	63
三、国家管理与执行权·····	65
第四章 俄罗斯联邦行政法主体 ·····	68
一、行政法主体的基本理论·····	68
(一)行政法主体的概念·····	68
(二)行政法主体的权利能力和行为能力·····	69
(三)行政法主体的种类·····	72
二、行政法主体的范围·····	75
(一)自然人·····	75
(二)俄罗斯联邦执行权力机关·····	97
(三)地方自治机关·····	114
(四)国家公务员与国家公务·····	118
(五)企业、组织和机构·····	137
(六)社会团体·····	144

第五章 俄罗斯联邦行政违法与行政责任制度	150
一、行政违法	150
(一)行政违法的概念和特征	150
(二)行政违法的构成要件	153
二、行政责任	156
(一)行政责任的概念和特征	156
(二)行政责任的立法基础	157
(三)行政责任的限制	159
(四)行政责任的免除	160
第六章 俄罗斯联邦的行政处罚制度	161
一、行政处罚的概念和种类	161
(一)行政处罚的概念	161
(二)行政处罚的种类	162
二、有权审查行政违法案件的机关和公职人员	167
三、行政处罚的原则	171
四、行政违法案件的审理程序	173
(一)行政违法案件的参与人	173
(二)审理行政违法案件中的证据	178
(三)审理行政违法案件的保障措施	179
(四)提起行政违法案件	185
(五)审理行政违法案件	187
(六)对行政违法案件的决定和判决的再审	189
(七)行政违法案件决定的执行	190
第七章 俄罗斯联邦行政诉讼、行政程序与行政司法制度	192
一、俄罗斯联邦行政诉讼制度	192
(一)行政诉讼与行政程序的概念辨析	192
(二)行政诉讼的原则	197
(三)行政诉讼的类型	198

(四)行政诉讼制度的发展趋势	201
二、俄罗斯联邦行政程序制度	204
(一)行政程序概念的演变	204
(二)行政程序立法的现状和发展	206
三、俄罗斯联邦行政司法制度	207
(一)行政司法的含义	207
(二)行政司法的特征	212
第八章 转型期俄罗斯联邦行政法的发展趋势	215
一、在行政法制观念上,由重视政党的作用到重视法治作用的转变	215
二、在行政法的价值取向上,由重在维护国家和国家机关的利益转变到维护作为相对方的公民的利益	217
三、在行政法的权利(力)结构上,由重视行政权到重视公民权的转变	220
四、在行政管理方式上,由主要采取强制性的管理转变到采取多样化的非强制性的管理	223
五、在对行政权的监督机制上,由重视管理机关的内部监督和权力机关监督转变到重视司法权对行政权的监督与制约	225
六、在实现政府职能上,由对经济主体的活动进行直接行政干预转变为运用法律手段的间接调控	227
后记	230

第一章 转型期的俄罗斯联邦行政法 与行政法学的形成和发展

一、俄罗斯联邦行政法的形成及其发展

现代意义上的行政法起源于法国,并遵循着由判例法向成文法过渡的发展趋势。而探寻俄罗斯联邦行政法的形成和发展轨迹,则必须明确处于不同时代、不同地位之中的俄罗斯的发展历史。总体上可以将俄罗斯的历史分为三个时期:一是1917年十月革命之前的俄罗斯(其中经历了古罗斯和封建俄国阶段);二是1917年至1991年作为苏联的加盟共和国的俄罗斯苏维埃社会主义联邦共和国;三是1991年苏联解体后的独立俄罗斯联邦国家。

(一)1917年社会主义革命前的俄罗斯行政法

在古罗斯和封建俄国发展时期,并不存在真正意义上的行政法,但具有一些零散的调整管理关系和确定官员职权行为的规则。直到进入15世纪,在伊凡三世统治时期(1462~1505年),1497年由司书弗拉基米尔·古谢夫编纂了伊凡三世律书,这是俄罗斯中央集权制国家的第一部法典。该律书确定了中央各部衙门的工作规则,规定了食邑贵族的权利,增加规定了食邑贵族对大公应当承担的责任,确定了他们相互间的权利和义务的内容。法典还规定了“地方选任者”取代食邑贵族参与审判偷窃和抢劫等犯罪案件。至伊凡四世当政时期(1533~1584年),1550年编纂完成伊凡四世律书。该律书加强了中央机关的工作,限制了地方总督的权力以及教俗大封建主的课税特权。律书中还包括了大量规定为巩固封建政权而行使职权的全体公职人员的活动程序、建立行政申诉制度的原则、调整公职人员的工资制度即供养制度等内容的

法律规范。同时,律书为了进一步保护封建主的利益,维护统一的封建制度和中央集权统治,规定了严格的死刑制度。因此,我们可以看到,这一时期的法律汇编活动并没有区分行政性文件和司法性文件,而是将其混杂在一起,没有分离出独立的行政法规范。

17世纪俄国开始由代表君主制向专制君主制转变。在沙皇阿列克谢·米哈伊洛维奇统治时期(1645~1676年),于1648~1649年间召开了俄国历史上一次重要的缙绅会议,此次会议的重要成果就是制定了一部法典,史称《1649年会典》。这部法典实际上也是一部法律汇编,主要包括国家法、诉讼法、物权法、刑法等几个部分。其中的国家法部分主要规定了中央国家机关的活动规则。该法典强化了国家法律的威慑性,保护了封建主的利益,使广大农民的法律地位和生存环境进一步恶化。

彼得大帝统治时期(1682~1725年),他不仅将西方国家的经验运用在俄国的技术和军事领域,而且将其运用于国家建设和法律领域。其中,荷兰、普鲁士和瑞士等国家都成为俄罗斯厉行改革的样板。对此,瑞士学者Э.安涅尔认为,瑞士法对于俄罗斯国家体制的形成产生了重要的影响。^{〔1〕}在1715~1722年,彼得一世在俄罗斯采行了瑞士的委员会制度、官秩表和海军条例,并以此设计俄罗斯的行政和司法体系模式。彼得是在沙俄时期试图将行政与司法相分离的第一人,他出于加强沙皇专制统治的需要,非常重视中央和地方国家机构的完善和改革。当时的俄国主要是通过颁布皇帝敕令的方式对法律进行修改和补充。这一时期开始区分法律和行政命令,而法律又包括法令、条例和规程,其中彼得一世颁布的规程最为重要,主要涉及规定各机关的组织 and 结构等问题。1711年彼得下令建立参政院作为常设的最高政府机构,“从财政预算、贡赋征收到陆海军的编制定员,从司法事务到外交活动,都由参政院统筹管辖”。^{〔2〕}并且制定了参政院活动的总章程,主要规定了所有中央机关的公职人员相应的权利和义务。1722年,为了打破原来的按照门第出身选官任人的旧的官吏制度,彼得大帝实行了

〔1〕 参见Э.安涅尔:《欧洲法的历史》,第255页。

〔2〕 赵士国著:《俄国政体与官制史》,湖南师范大学出版社1998年版,第79页。

量才录用、论功晋级的新的官僚制度,并将其制度化、法律化。为此,于1722年1月24日颁布了著名的《官秩表》,将所有的官衔按民政、军事和宫廷分成3个并列的领域,每个领域又分为14个相应的等级。《官秩表》可以说是俄罗斯最早的公务员法。在彼得大帝统治时期,俄罗斯在法律、管理组织和行政活动领域的某些方面达到了西欧的标准。尽管彼得大帝向西欧国家学习了许多有关组织国家机构和立法的经验,但是他始终不主张将民主思想、限制王权思想引入到俄国。彼得大帝及其后续的俄国专制君主进行改革的主要目的,首先是加强俄罗斯国家的军事和经济实力。但是,希望按照18世纪西欧国家的模式建立有效发挥职能的管理机关和司法机关体系的活动并没有成功,许多措施仅具有字面意义。

在叶卡捷琳娜二世统治时期(1762~1796年),正是欧洲资本主义进入迅猛发展时期,其中英国和荷兰已经确立了资本主义的政治制度。为此,叶卡捷琳娜开始在俄国进行了以“开明专制”为内容的改革。但是。在当时的背景条件下,任何改革都必须建立在加强皇权的基础上。为了强化中央政权机关,1763年,叶卡捷琳娜将参政院由原来的最高立法机关和国家事务管理机关改为审判和监督法律执行的最高机关,这就降低了参政院在国家机关体系中的地位。^{〔3〕}这一时期叶卡捷琳娜曾准备着手编纂俄罗斯法律汇编,并在1766年成立了立法委员会,但是这个立法委员会存在的时间并不长即被解散。1775年11月,为了进行地方行政区域的改革,叶卡捷琳娜颁布了《全俄帝国各省管理体制》的敕令,取消了以前的省、州、县三级管理体制,改为省、县两级管理体制,规定设立省级司法机关,包括刑事法院、民事法院和贵族高等地方法院、平民市政局和农民高级法院。这个法令直到十月革命胜利后才被废除。1782年颁布的《整饬条例》主要规定了警察机关的组织机构以及市民违反社会治安的处罚规则。1785年4月,叶卡捷琳娜又颁布了《俄罗斯帝国城市权利和利益诏书》,主要是对政治和行政制度进行了改革。在诏书中确立了城市自治制度,城市自治机关是城市联合会、全市杜马、六人杜马以及市政局。叶卡捷琳娜改革地方行政管理制

〔3〕 赵士国著:《俄国政体和官制史》,湖南师范大学出版社1998年版,第119页。

度的目的是实现高度的中央权力集中和高度的贵族官僚化。

纵观从 17 到 18 世纪俄罗斯法律的发展状况,当代俄罗斯学者认为,造成俄罗斯法发展缓慢的主要原因是:缺乏将法律作为科学进行研究的法学家阶层;没有将法律划分为公法和私法;将行政管理制度和司法制度统一在一起,即行政与司法不分。实际上这也构成阻碍俄罗斯行政法发展的原因。

在 19 世纪初期经历了俄法战争之后,俄罗斯开始着手进行法律的编纂工作。著名的国务活动家和法学家 M. M. 斯佩兰斯基从 19 世纪 20 年代就开始对法律、法规包括皇帝的敕令进行系统的整理。他们于 1830 年完成了俄罗斯帝国法律全书的编纂工作,1833 年出版了俄罗斯帝国现行法律全书。这部法律全书共分为 15 卷,其中第 1 卷至第 3 卷主要是涉及根本性和制度性的法律,即规定了国务会议、元老院、各部、郡管理机关等国家机关的权力和文牒程序;第 4 卷至第 8 卷的内容涉及国家义务、收入和财产的法律;第 9 卷是有关身份的法律;第 10 卷是民法;第 11 卷至第 14 卷涉及国家治安和整饬方面的法律,即有关警察机关的法律规范;第 15 卷是刑法。由此可见,该法律全书涉及的领域非常广泛,总共包括了 42000 个条文,其中首次将不同时期的行政立法汇集在一起,因此,可以说这部法律全书为以后俄罗斯行政法的独立和发展奠定了一定的基础。

至 19 世纪中期,行政法仍没有作为一个独立的法律部门纳入俄罗斯的法律体系之中,但是,构成行政法的两个重要部分得到了发展:一是涉及管理国家事务的国家机关活动的管理法;二是与保障社会秩序以及国家与居民、公民之间因遵守法定的行为规则而形成的警察法。管理法和警察法的地位和作用在不断地变化,在不同的时期基于统治的需要,其主次关系有所不同。

在尼古拉一世统治时期(1825~1855 年),通过实行严格的书刊检查和警察暴政,推行旨在维护社会秩序的高压国家政策。在这个时期,行政法的实践始终落后于西欧国家。政治警察局(内务部的第 3 个分支部门)无需特殊的程序,就可以对个人采取强制措施或者将任何人投入监狱或者流放。1826 年颁布了调整书刊检查机关和警察机关的立法文件,也正是在这时,俄语中出现了“运用行政程序”的词汇表述,产

生了将行政管理分离出来的倾向。此后,尼古拉一世颁布了大量规定国家管理体系和行政机关组织活动的敕令。例如,1837年6月3日尼古拉一世颁布的《对省长的一般训令》^{〔4〕}就是在省一级组织国家管理的最好例证,该训令还概括地规定了分权原则的基础。1861年取消农奴法是这个时代最重要的法律改革,相应地对俄罗斯的民事诉讼和刑事诉讼制度产生了重要影响。同时,俄罗斯的行政立法也发生了重要变化,表现为在组织国家权力体系和国家管理体系以及确立合法性制度等方面进行了一系列的立法活动。至19世纪的七八十年代,俄罗斯的学者们已经对行政法的性质有了比较清楚的认识,他们认为行政法的特点是:具有一定的科学性、极端的政治性;行政法在法学体系中仅发挥次要作用;行政法学的基本观点具有不确定性。

迟至1917年,俄罗斯行政法才开始成为一种相对独立的理论和立法部门,并且逐渐贴近西欧国家行政法发展的基本原理。当时的行政法教科书中包括了下列几个部分的内容:内部管理和内部管理法;内部管理的行政组织;内部管理的上级机关和地方机关;行政活动的一般形式和特殊形式(包括执行行政法律、警察强制措施、行政司法权);负责安全、迁徙、出版、结社和集会事务的警察机关;警察;卫生医疗管理;保护健康的积极的国家活动;发展教育的国家活动;经济管理和促进经济福利;在工业和农业领域中的管理等。^{〔5〕}

(二)1917年至1991年苏联解体前作为加盟共和国的俄罗斯行政法

1917年俄国十月社会主义革命胜利之初,行政法遭到了批判,从

〔4〕 在该命令中指出:“省长的活动范围和权力界限取决于其义务本身的性质。在作为法律的执行者,也可以说是法律的守护者的时候,他们无权做出新的决定、无权不遵守现有的决定、无权规定税收或者任何形式的收费、无权改变法院的判决。省长在任何情况下都不能成为法官,或者在没有法院的时候作出制裁。省长作为一省的主人,通过运用所有的手段来促进人民福利的稳固和提高。但是,在本省内需要采取一些特殊措施时,应当提交上级首长决定,并就省长自己的决策和管理事务的情况以及本省的综合状况向上级首长进行汇报,但是要在一定的时间和按照法定的规则进行。省长在履行自己的义务时,应当在法律规定的范围内,并遵循相应的程序规则”。

〔5〕 H. H. 别梁夫斯基:《警察法》(行政法),讲课提纲,圣彼得堡1915年第3版;A. И. 叶里斯特拉托夫:《行政法的基本原则》,莫斯科1917年第2版;B. B. 伊万诺夫斯基:《行政法教科书》(警察法、内部管理法),喀山1908年第三版。

而影响了俄罗斯行政立法的发展进程。同时,新型俄罗斯苏维埃的国家建设需要颁布一系列规定国家管理问题的规范性文件。在这种情况下,行政法一方面重点将管理关系纳入自身的调整范围,另一方面又将许多传统上属于行政法调整范畴的领域分离出去。但是,在俄罗斯苏维埃政权存续期间,管理关系本身始终没有得到完整而有效的法律调整。1922年苏联成立后,联盟国家以及各加盟共和国的宪法都规定了国家管理的组织结构问题。以宪法为根据,在不同的时代做出了规定某些国家管理和地方管理问题的苏联和加盟共和国的部长会议决定。苏联时期没有颁布规定行政法调整基础的基本立法文件,取消了在实体和程序方面的国家管理规范,从而削弱了行政法在确定管理活动的合法性方面的作用。在苏联解体之后,俄罗斯的行政法学者对于苏联时期的行政法几乎采取了全盘否定的态度,认为“在苏维埃政权时期,行政法可以毫不夸张地称为‘专制国家’时代、‘封建主义’时代的行政法”。〔6〕

总之,无论是在俄国十月社会主义革命之前,还是在苏联政权存续期间,由于社会政治、经济因素的影响,以及社会主义建设的需要,使得当时刑法和刑事诉讼法发展的速度非常快。在高等学校和法律科研机构中,对刑事法律的讲授和研究占有比较重要的地位,相应地将行政法置于边缘地位。

在苏维埃行政法发展过程中,没有加强和扩大法律调整管理活动的领域。同时,也没有具体规定管理行为和管理程序规范的界限。如果说曾经对苏维埃的国家管理有过具体规定的话,那么也仅仅是在少数低于法律位阶的规范文件之中。直到20世纪80年代初期,某些行政法律制度才得到比较完备的确立,例如,1984年通过的《俄罗斯苏维埃社会主义联邦共和国行政违法法典》(以下简称《苏俄行政违法法典》),这几乎是在整个苏维埃时期行政法发展的惟一值得肯定的范例。此后,到20世纪80年代末至90年代初,进一步完善调整国家管理和地方自治领域的立法活动得到蓬勃发展,例如,1990年颁布实施的《紧

〔6〕 Ю. Н. 斯塔里洛夫:《普通行政法教程》,莫斯科诺尔马出版社2002年版,第298页。