

§ 8 НАСЛЕДИЕ И ТРАНСФОРМАЦИИ

А.С. Емельянов

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ДОКТРИНА, ИДЕИ ЛИБЕРАЛИЗМА И РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В РОССИИ

Аннотация: Статья посвящена анализу административно-правовой доктрины и влиянию на ее формирование идей либерализма и специфики отечественной государственности. На основе конституционных положений, положений административного законодательства, практики его применения и достижений административно-правовой науки определяются содержание административно-правовой доктрины и значение в ней идей, связанных с гражданским обществом. Указываются обстоятельства, способствующие и препятствующие включению гражданского общества в механизм государственного управления. Приводится историческая ретроспектива, позволяющая сформировать представление об особенностях развития государства и гражданского общества в нашей стране. Анализируются институты административного права, развитие которых требует включения в механизм государственного управления институтов гражданского общества.

Ключевые слова: Юриспруденция, Правовая доктрина, Административно-правовая доктрина, Факторы, влияющие на формирование административно-правовой доктрины, Механизм государственного управления, Гражданское общество, Институты гражданского общества, Государственность, Идеи либерализма, Развитие государственности.

Формирование действенного механизма государственного управления является сложным и многомерным процессом, направленным на обновление, усовершенствование и адаптацию российского законодательства по организации средств, инструментов и механизмов деятельности органов публичной власти. В то же время, в процессе развития общественных отношений, становления демократического государства, актуализируется задача реформирования административно-правовой доктрины, обусловленная необходимостью трансформации функций, структуры и полномочий органов публичной власти с целью повышения эффективности и стабильности их функционирования.

В настоящее время правовая доктрина в большинстве стран утратила значение источника права, хотя в ряде стран она отчасти и сохраняет его (например, в Великобритании¹, странах исламско-

го мира²). Вместе с тем, в нашей стране широко используются комментарии к различным нормативным актам. При этом положения юридической науки в целом и административно-правовой в частности используются в качестве информационно-справочного материала, что несколько не снижает значение правовой доктрины, поскольку она может воплощаться и фактически реализуется в содержании законов, которые после их вступления в силу становятся основными источниками права.

Рассматривая современную правовую доктрину с функциональной стороны, следует отметить, что она: 1) представляет собой культурный (цивилизационный) феномен, в котором отражаются действующие парадигмы общественного развития, сложившийся образ политико-правовой реальности, социальные потребности. В этом качестве правовая доктрина является связующим звеном права и культуры, права и об-

¹ См., например: *Дженкс Э.* Английское право. М., 1947. С. 27.

² См., например: *Сюкияйнен Л.Р.* Мусульманское право. Вопросы теории и практики. М., 1986. С. 65 – 79.

щества, права и духовно-нравственных начал, права и государства, права и политики; 2) выступает одним из базовых элементов правовой системы. В этом качестве она позволяет обеспечить правовое моделирование сложившихся или складывающихся общественных отношений; 3) служит практическим воплощением политико-правовых парадигм, соответствующих идеалов, принципов. Таким образом, следует выделить три функциональных аспекта рассмотрения правовой доктрины: культурологический (цивилизационный), общеправовой, и прикладной. Административно-правовая, как и любая иная отраслевая доктрина, характеризуется преимущественно прикладной направленностью, которая состоит в обеспечении формирования и реализации административного права.

На формирование административно-правовой доктрины влияют следующие факторы: правовые знания в первую очередь в области организации и осуществления государственного управления; социальные ценности; догмы права; правовые идеи; правовой опыт и правовые традиции. Их анализ позволяет установить непосредственное и опосредованное влияние на правовую доктрину политической идеологии, которая с одной стороны служит отражением основополагающих социальных ценностей, а с другой является средой зарождения правовых идей. **Политическая идеология – это система лежащих в основе политического сознания, правосознания и жизненной позиции личности, социальных групп и общества в целом основополагающих понятий и идей, в определенной степени отражающих соответствующие политические явления и процессы, политическую ситуацию в обществе. Политическая идеология** облегчает понимание многообразных политических явлений и политической ситуации в обществе в целом. Фактически политическая идеология предназначена для формирования сравнительно небольшого комплекса базовых идей, способствующих осознанию политической жизни. Политическая идеология адаптирует политические и правовые учения для нужд их распространения в обществе, группируя политические и правовые воззрения различных исследователей.

Современная административно-правовая доктрина характеризуется преобладанием идей либерализма. Именно данную правовую идеологию следует считать базовой в современном российском обществе. Идеи либерализма, такие как собственность, свобода, мир, равенство, веротерпимость, демократия и гражданское общество, не ставятся под сомнение отече-

ственными учеными-юристами. Они имеют характер социальных ценностей, подлежащих правовой охране. Общеизвестным является и капиталистический характер современного российского общества. Переходный период, начавшийся на рубеже 80-х и 90-х годов прошлого века, на настоящему моменту может считаться завершённым, а основные социальные нормы и институты устоявшимися. Таким образом, современная модель демократического, социального и правового государства, основывающаяся на идеях либерализма и нашедшая свое закрепление в действующей Конституции РФ³, нуждается в новых концептуальных подходах относительно решения проблем реализации государственного управления. Но при этом необходимым условием жизнеспособности данной модели является учет при ее реализации исторического опыта государственного строительства.

В настоящее время в качестве одного из направлений реализации указанной модели в административно-правовой науке обозначилась тенденция включения в механизм государственного управления институтов гражданского общества⁴.

Впервые термин «гражданское общество» был использован *Гегелем* в его работе «Философия права»⁵, в которой общество рассматривается как диалектическая совокупность отношений между семьей, гражданским обществом и государством. Современные исследователи под гражданским обществом, как правило, понимают особую сферу отношений (имущественных, рыночных, семейных, нравственных), которые в определенной степени отделены от государства, что подразумевает невмешательство власти в «гражданские дела»: в частную жизнь, в сферу свободного предпринимательства. В такой трактовке гражданское общество – это, в сущности, синоним сугубо рыночных отношений и других видов деятельности, непосредственно не подчиненных государственной власти.

³ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

⁴ См., например: *Грудцына Л.Ю., Петров С.М.* Власть и гражданское общество в России: взаимодействие и противоречие // Административное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 23 – 32; *Асадов А.М.* Основы теории косвенных (нелинейных) административных отношений // Административное право и процесс. 2011. № 2. С. 32 – 44; и др.

⁵ *Гегель Г.В.Ф.* Философия права. М., 1990.

В таком обществе государство рассматривается лишь в роли арбитра, своего рода «надсмотрщика» («ночного сторожа»), устанавливающего «правила игры» и следящего за их соблюдением всеми участниками общественных отношений⁶.

Современный подход существенно отличается от классического *гегелевского*, согласно которому гражданское общество – это, прежде всего, совокупность потребностей, а также религия, семья, сословия, государственное устройство, право, мораль, долг, культура, образование⁷. Из первобытного «некультурного» состояния люди должны вступить в гражданское общество, т.е. перейти на более высокую ступень развития цивилизации. Гражданское общество *Гегель* противопоставлял дикости, нецивилизованности, неразвитости. Без сомнения, *Гегель* подразумевал под гражданским обществом классическое буржуазное общество. В центре всей общественной системы – человек, деятельность которого направлена на удовлетворение собственных потребностей, естественных и общественных. В то же время, личность может удовлетворять свои потребности, только находясь в определенных отношениях с другими людьми. Общество и государство не противопоставлялись философом. Более того, общество представлялось как некоторое единство гражданских институтов и государства, где системообразующим фактором является человек, поднявшийся на высокую ступень цивилизационного развития, способный действовать по собственной воле, подчиняться установленным правилам. В таком контексте должно осуществляться воздействие на общество и государство.

Не оспаривая необходимость развития данного направления научной мысли, следует обратить внимание на ряд особенностей общественного и государственного строительства, характерных для России.

Идеи либерализма, на которых в настоящее время основывается отечественная правовая доктрина в целом и административно-правовая в частности, были разработаны и реализованы в Западной Европе, где они стали ответом на вполне конкретные исторические

вызовы западноевропейскому обществу. Данные идеи логически вытекают из многовекового опыта развития европейской политической и правовой мысли, уходящей своими корнями в эллинистический мир и Древний Рим. Даже достаточно общий обзор отечественной истории свидетельствует о ее непохожести на историю европейских стран. Хотя советской историографии и особенно современным историкам поставлена задача унифицировать отечественную историю с западноевропейской, но без насилия над фактическим материалом эта задача невыполнима.

Либерализм в первую очередь возник как политическое обоснование капитализма⁸. Разделение либерализма как политической идеологии и капитализма как общественно-экономической формации невозможно. По этому заимствуя на Западе идеи либерализма, мы должны ответить на вопрос, а есть ли в России капитализм. Россия не только одной из последних европейских стран встала на капиталистический путь развития, но и первой свергла капитализм. Его в ней, практически, не существовало. В ней не было пролетариата, но произошла пролетарская революция. Европейские социалисты глубоко ее презирали, но именно в ней победил социализм и величайшему русофобу *К. Марксу* были поставлены многочисленные памятники. После возврата к капитализму в России фактически не появилось его субъектов, характерных для развитых капиталистических стран. Нет собственного пролетариата, его заменяют иностранные мигранты – «гасторбайтеры». Нет собственного среднего класса, уровень жизни подавляющего большинства российских граждан настолько низок, что выделить группу населения, соответствующую европейскому и североамериканскому среднему классу просто невозможно. Нет собственно капиталистов. Есть «олигархи», есть очень состоятельные люди, но их права на принадлежащее им имущество большинством населения не признаются. О чем свидетельствует распространенное в России «рейдерство». «Гринмайл» есть во всем мире, но только в России он приобрел такие гипертрофированные формы и стал национальной проблемой.

Теории социального, государственно-политического развития, возникшие на основе изучения западноевропейского исторического процесса, сложно приложимы к русской истории. Они требуют длительной адаптации. Примером может служить марксизм. Те

⁶ *Баренбойм П. Д.* Правовое государство как партнер гражданского общества: К 150-летию опубликования концепции «Государство как произведение искусства» // Законодательство и экономика. 2010. № 9; Философия права в начале XXI столетия через призму конституционализма и конституционной экономики. М., 2010; и др.

⁷ *Гегель Г.В.Ф.* Философия права. М., 1990. С. 167 – 169.

⁸ См.: *Туроу Л.* Будущее капитализма. М., 2009. С. 7; *Мизес Л. фон.* Либерализм. М., 2007. С. 18.

идеи, которые лежали в основе общественного и государственного строительства в наиболее эффективный период существования советской системы (при *Сталине*⁹), сильно отличались от идей *Маркса* и *Энгельса*. А развалившаяся в конце прошлого века социальная модель, характерная для позднего Советского Союза, вообще не имела с ними ничего общего. Допустимым примером может служить и попытка *Петра I* построить «регулярное государство» *Лейбница*.

Особенностью отечественной историографии является то, что ее главным предметом изучения было государство. По словам *В.О. Ключевского*, «... вековыми усилиями и жертвами, Россия образовала государство, подобного которому по составу, размерам и мировому положению не видим со времен падения Римской империи...»¹⁰. Про него, еще в XII веке, краковский епископ *Матвей* писал, что оно, «... как бы другой мир земной...»¹¹. На рубеже прошлого и позапрошлого веков и далее в конце прошлого века отечественная государственность пережила две величайших катастрофы, которые сопровождалась убийственной критикой в адрес самого государства. Но объективность требует признания того, что без государства не было бы ни самой России, ни русского девятнадцатого века, который был без сомнения «золотым», ни выхода человека в космос.

Интересен вопрос о характере государственной власти, существовавшей практически во все времена на территории России, совершенно исключительной, приближающийся к власти позднейших абсолютных монархов. При этом на протяжении всей описанной в письменных источниках отечественной истории фактически отсутствует нечто похожее на общественность или гражданское общество в том смысле, в каком они существовали на Западе – ни феодальных сеймов, ни городских общин, ни, даже, дворянской фронды. Дворянство, городское сословие, сами города

представляют собой результат деятельности государства. По словам *П.Н. Миллюкова*, русский город «... не был естественным продуктом внутреннего экономического развития страны... Раньше, чем город стал нужен населению, он понадобился правительству»¹². Даже в XIX веке крупная капиталистическая промышленность была «искусственно создана» государством. Да и современные «олигархи» могут считаться «назначенными» им же. Опыт последних двухсот лет показывает, что и местное самоуправление возникало не в силу активности соответствующих социальных групп, а устанавливалось сверху. Исследование *А. Е. Преснякова* о княжеском праве в древней Руси обнаружило в нем источник всех институций – военных, административных, экономических и социальных. Даже вещные порядки представляются результатом княжеской политики¹³. Русские кажутся самым необщественным народом. Дьяк *Иван Тимофеев*, еще в XVII веке писал: «Такой недуг укрепился в нас от слабости страха и от нашего разногласия и небратолюбивого расхождения: как отстоит город от города или какие нибудь местности, разделенные между собой верстами, так и мы друг от друга отстоим в любовном союзе, и каждый из нас обращается к другому хребтом – одни глядят к востоку, другие к западу»¹⁴.

Условия исторического развития России обусловили подчинение частного интереса общим, а личного – государственному. Условия, в которых развивалось отечественное общество, не позволяли ему отвечать на исторические вызовы так же, как это происходило в Западной Европе. На Западе возможность самостоятельного выживания отдельного индивида и ограниченность жизненного пространства обусловили консолидацию общества в его противостоянии государству. Отечественные условия не позволяли отдельному индивиду выжить самостоятельно, что обусловило возникновение общины и ее сохранение еще на ранних этапах развития капитализма. А отсутствие каких бы то ни было ограничений в жизненном пространстве позволяло отдельным лицам не противопоставлять себя государству, а уходить на его окраины, где влияние этого государства отсутствовало или было весьма ограниченным. Таким образом, на одни и те же исто-

⁹ Не следует рассматривать данное утверждение (об эффективности советской системы при *Сталине*) как оправдание того террора, который имели место. Более того, фактически надо говорить о геноциде народов СССР. Но не следует забывать слова *Черчилля* о том, что *Сталин* «... принял Россию с сохой, а оставил с атомной бомбой...».

¹⁰ *Ключевский О.В.* Русская история. Полный курс лекций. Т. 1. М. 1993. С. 18.

¹¹ Послание епископа краковского *Матвея Бернаруду Клервоскому* об «обращении русских» / Изд. и пер. *Н.И. Щавелевой* // Древнейшие государства на территории СССР, 1975 г. М., 1976. С. 114.

¹² *Миллюков П.Н.* Очерки по истории русской культуры. Ч. 1. М. 1992. С. 97.

¹³ *Пресняков А. Е.* Княжеское право в Древней Руси: очерки по X-XII векам., 1993.

¹⁴ *Временник Ивана Тимофеева.* М.-Л. 1951. С. 127.

рические вызовы русское и западноевропейское общества отвечали различно. Европейцы объединялись для защиты своих интересов от произвола государственной власти, создавая известное сегодня гражданское общество. Русские уходили на Север, Дон, Волгу и в Сибирь, расширяя тем самым территорию самого государства. Фактически до начала прошлого века в России существовали условия для функционирования общины, но эти же условия препятствовали возникновению гражданского общества западноевропейского типа. Только XX век с его глобализацией ограничил жизненное пространство России, обеспечил возможность самостоятельного выживания отдельного индивида и зародил тем самым отечественное гражданское общество. Оно еще находится на стадии своего становления, в отличие от европейского, где гражданское общество насчитывает несколько веков. Именно данное обстоятельство должно в первую очередь учитываться при реформировании механизма государственного управления, предполагающего включение в его структуру институтов гражданского общества.

Либерализм не оспаривает необходимость государства, права и принуждения; не противопоставляет гражданское общество государству. В части отношения к государству между либерализмом с одной стороны, а с другой коммунизмом и анархизмом нет ничего общего. Если анархизм прямо призывает отказаться от государства, а коммунизм предполагал отказ от государства после наступления определенных условий, то представители либерализма указывали на необходимость сохранения государства и права как средств обеспечения собственности и свободы: для либерала государство представляется абсолютной необходимостью, так как на него возложены самые важные задачи: защита не только частной собственности, но и мира, ибо если не будет последнего, то нельзя будет воспользоваться всеми выгодами частной собственности¹⁵. Одних этих соображений достаточно, чтобы определить условия, которым должно удовлетворять государство, чтобы соответствовать либеральному идеалу. Оно не только должно быть способно защищать частную собственность, оно также должно быть организовано таким образом, чтобы ровный и мирный ход развития общества никогда не прерывался гражданскими войнами, революциями и восстаниями. Достижение этих целей способствует вовлечению гражданского общества в механизм государственно-

го управления. Именно гражданское общество как общественная функция находит свое применение в том, чтобы обеспечить зависимость государства от большинства граждан. В этом качестве оно служит альтернативой революциям, гражданским войнам, восстаниям и переворотам¹⁶.

Библиография:

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002 № 1 (1). Ст. 1.
3. Дженкс Э. Английское право. М., 1947.
4. Сюкияйнен Л.Р. Мусульманское право. Вопросы теории и практики. М., 1986.
5. Грудцына Л.Ю., Петров С.М. Власть и гражданское общество в России: взаимодействие и противоречие // Административное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 23 – 32.
6. Асадов А.М. Основы теории косвенных (нелинейных) административных отношений // Административное право и процесс. 2011. № 2. С. 32 – 44.
7. Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990.
8. Баренбойм П. Д. Правовое государство как партнер гражданского общества: К 150-летию опубликования концепции «Государство как произведение искусства» // Законодательство и экономика. 2010. № 9; Философия права в начале XXI столетия через призму конституционализма и конституционной экономики. М., 2010
9. Туроу Л. Будущее капитализма. М., 2009.
10. Ключевский О.В. Русская история. Полный курс лекций. Т. 1. М. 1993.
11. Послание епископа краковского Матвея Бернаруду Клервоскому об «обращении русских» / Изд. и пер. Н.И. Щавелевой // Древнейшие государства на территории СССР, 1975 г. М., 1976. С. 113 – 118.
12. Милюков П.Н. Очерки по истории русской культуры. Ч. 1. М. 1992.
13. Пресняков А. Е. Княжое право в Древней Руси: очерки по X—XII векам., 1993.
14. Временник Ивана Тимофеева. М-Л. 1951.

¹⁵ Мизес Л. фон. Либерализм. С. 58.

¹⁶ Мизес Л. фон. Либерализм. С. 61 – 63.

15. Мизес Л. фон. Либерализм. М., 2007.
16. Пайпс Р. Русский консерватизм и его критики: Исследование политической культуры. М., 2008.

References (transliteration):

1. Dzhhenks E. Angliyskoe pravo. M., 1947.
2. Syukiyaynen L.R. Musul'manskoe pravo. Voprosy teorii i praktiki. M., 1986.
3. Grudtsyna L.Yu., Petrov S.M. Vlast' i grazhdanskoe obshchestvo v Rossii: vzaimodeystvie i protivorechie // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2012. № 1. S. 23 – 32.
4. Asadov A.M. Osnovy teorii kosvennykh (nelineynykh) administrativnykh otnosheniy // Administrativnoe pravo i protsess. 2011. № 2. S. 32 – 44.
5. Gegel' G.V.F. Filosofiya prava. M., 1990.
6. Barenboym P. D. Pravovoe gosudarstvo kak partner grazhdanskogo obshchestva: K 150-letiyu opublikovaniya kontseptsii «Gosudarstvo kak proizvedenie iskusstva» // Zakonodatel'stvo i ekonomika. 2010. № 9; Filosofiya prava v nachale XXI stoletiya cherez prizmu konstitutsionalizma i konstitutsionnoy ekonomiki. M., 2010
7. Turou L. Budushchee kapitalizma. M., 2009.
8. Klyuchevskiy O.V. Russkaya istoriya. Polnyy kurs lektsiy. T. 1. M. 1993.
9. Poslanie episkopa krakovskogo Matveya Bernardu Klervoskomu ob «obrashchenii russkikh» / Izd. i per. N.I. Shchhavelevoy // Drevneyshie gosudarstva na territorii SSSR, 1975 g. M., 1976. S. 113 – 118.
10. Milyukov P.N. Ocherki po istorii russkoy kul'tury. Ch. 1. M. 1992.
11. Presnyakov A. E. Knyazhoe pravo v Drevney Rusi: ocherki po X—XII vekam., 1993.
12. Vremennik Ivana Timofeeva. M-L. 1951.
13. Mizes L. fon. Liberalizm. M., 2007.
14. Payps R. Russkiy konservatizm i ego kritiki: Issledovanie politicheskoy kul'tury. M., 2008.