

Д. В. Бондаренко, Е. А. Черячукина

ИСТОРИЧЕСКИЕ ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

В статье рассматриваются исторические предпосылки возникновения и развития права государственного управления и концептуальные основы формирования публично-правового механизма регулирования общественных отношений. Особое внимание уделяется вопросам церковного понимания права, сформированного еще в Византии, где зародилось особое понимание публичного права как основы обеспечения национального суверенитета и территориальной целостности, а возникшее единое религиозно-публичное право играло ключевую роль надежной духовной скрепы общества, что имеет значение и сегодня.

Современной приметой времени в нашей стране стало создание неизвестных ранее нашему организационно-правовому устройству страны органов и организаций, наделяющихся различными властными полномочиями.

Вместе с тем административное право как основополагающий институт государственного управления призван, в первую очередь, обеспечить безопасность собственных граждан и предложить механизмы такого правового регулирования, при которых граждане будут чувствовать собственную ценность даже в тех случаях обоснованных правоограничений, которые обусловлены сложным устройством политической жизни любого общества.

Ключевые слова: государственное управление, административное право, публично-правовой механизм регулирования, церковное право.

D. V. Bondarenko, E. A. Cheryachukina

HISTORICAL STAGES OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE LAW

The article discusses the historical background and development of the law of public administration and a conceptual framework for public-legal regulation of social relations. Special attention is paid to questions of the Church's understanding of law, formed in Byzantium, where it began a special understanding of public law as the basis of ensuring national sovereignty and territorial integrity and encountered a single religious-public law played a key role reliable spiritual pillars of society that is relevant today.

Creation of unknown to ours organizational legal to state system of the bodies and organizations which are allocated with various powers of authority became earlier a modern sign of time in our country.

At the same time administrative law as fundamental institute of public administration, it is urged to ensure, first of all, safety of own citizens and to offer mechanisms of such legal regulation at which citizens will feel own value even in those cases of reasonable right restrictions which are caused by the difficult device of political life of any society.

Keywords: public administration, administrative law, public law regulation, the law of the Church.

Административное право как самостоятельная правовая дисциплина, отрасль права и совокупность научных знаний начало формироваться еще Древнем Риме. Тогда под публичным правом понималось право, регулирующее интересы государства, а под частным правом — право, регулирующее интересы индивида.

Русский цивилист Иосиф Алексеевич Покровский так определял это различие: «В одних областях отношения регулируются исключительно

веляниями, исходящими от одного единственного центра, каковым является государственная власть. Эта последняя своими нормами указывает каждому отдельному лицу его юридическое место, его права и обязанности по отношению к целому государственному организму и по отношению к другим отдельным лицам. Только от нее, от государственной власти, могут исходить распоряжения, определяющие положение каждого отдельного человека в данной сфере отношений, и это положение не может быть изменено никакой

частной волей, никакими частными соглашениями... Все здесь подчинено одной руководящей воле, одному командующему центру, все здесь централизовано» [1].

Тем не менее общепринятым считается мнение о том, что родиной административного права является Франция. В литературе отмечается, что более раннему по отношению к другим государствам процессу «формирования административного законодательства в этой стране способствовала Доктрина, в соответствии с которой органы управления должны быть безоговорочно отделены от судов, к которым французская буржуазия не питала доверия» [2, с. 2].

Административно-правовые нормы стран континентальной (романо-германской) правовой системы постепенно стали регламентировать внутреннюю структуру государственного управления, взаимоотношения, складывающиеся в ней, и правовой статус должностных лиц, а также отношения между административными органами и гражданами.

В отличие от континентальной правовой системы в англо-саксонских странах административное право развилось в самостоятельную отрасль несколько позднее. До его появления в Великобритании в отношении органов государственного управления применялись нормы общего права (common law). С увеличением управляющей роли государства на экономику и другие сферы общественной жизни одновременно расширился и объем административной деятельности, возросла роль государственного аппарата. Этот процесс сопровождался разработкой и принятием нормативных актов, регламентирующих деятельность только органов государственного управления. В англо-саксонской системе административно-правовое нормотворчество сосредоточилось на выработке процессуальных гарантий прав частных лиц против произвольных действий государственных органов.

Современная административистика ведущих стран англо-саксонской правовой системы (Великобритания и США) исходит из того, что административное право занимается не регулированием деятельности государственного аппарата и его структурой, а предоставляет возможность частным лицам отрицать регулирующее начало государства в

общественной жизни.

Одной из важных предпосылок становления административного права считается деятельность Церкви с ее сложнейшим, выработанным столетиями, механизмом управления. Именно Церковное право Византии и России как правопреемницы Византии — Восточной Церкви определило основные направления развития этой отрасли права.

Вселенская Православная Церковь, от которой откололась католическая, также основывалась на том, что «Создатель и Глава Церкви дал ей Свой закон: правило веры и правило жизни по вере, то есть догматы веры и нравственный закон, а вместе с тем Он дал и закон, которым устанавливаются отношения между отдельными частями ее живого организма. Свои основные законы Церковь получила от Самого Христа, другие законы она издавала сама — властью, которую Он вручил ей. Нормы и правила, регулирующие как внутреннюю жизнь Церкви, в ее общинно-институциональном аспекте, так и ее отношения с другими общественными союзами, религиозного или политического характера, составляют церковное право» [3, с. 4]. «Законодательство христианских государств, в том числе и прежде всего, Римской империи (а особенно Византии — прим. автора Д.В.Б.), усваивая право языческой эпохи, подвергало его ревизии, удалив те его нормы, которые стоят в прямом противоречии с Божественным законом, но вовсе не ставило перед собой утопической задачи — создать правовую систему, основанную исключительно на Евангелии» [3, с. 10].

Наиболее полно церковное понимание права выражено в «Основах социальной концепции Русской Православной Церкви», принятых Архиерейским Собором в 2000 г. и звучит следующим образом: «Задачей права является регулирование взаимоотношений между людьми путем установления равно обязательных для всех, на кого распространяются те или иные нормы права, правил поведения. Право предусматривает также в случае необходимости принятие мер для принуждения к тому, чтобы правилам подчинялись все, к кому они имеют отношение. Предусматриваемые законодателем санкции для восстановления попорченного правопорядка делают закон надежной скрепой общества до тех пор, пока, как это многократно случалось в истории, не опрокидывалась вся система действующего

права. Впрочем, без права никакое человеческое общество существовать не может, а потому на месте разрушенного правопорядка всегда возникает новая законодательная система» [3, с. 9].

В *Codex juris civilis* императора Юстиниана вошли императорские законы, начиная от Адриана (117 г.). И все они составили часть действующего права уже христианской Римской империи — Византии. При этом особенно важно подчеркнуть, что это римское законодательство, в том числе и времен императоров-язычников, было адаптировано Церковью, а отдельные положения его вошли в авторитетные сборники церковного права.

В Риме религия вполне отождествлялась с государственными интересами, поэтому и существующее тогда *jus sacrum* (священное право) в Дигестах совершенно последовательно рассматривается как часть публичного, государственного права [3, с. 10].

Наибольшее развитие церковное право как право публичное приобрело в эпоху правления императора Константина, который после издания знаменитого Миланского эдикта 313 г. провозгласил православную церковь государственной основой, и когда светское и каноническое право не отделялось одно от другого. Канонисты были одновременно и знатоками гражданского права. Такое отношение Восточной Церкви и государственного устройства, основанного на ней, и привело к пониманию государственного управления в целом как единого централизованного и необходимого организационного процесса управления обществом в целях достижения его устойчивого развития и обеспечения безопасности.

Это было своего рода прообразом понимания современного административного права.

В католических странах в XVI—XVII вв. организация католической церкви часто использовалась в качестве образца для формирования органов государственного и административного управления с большим имущественно-хозяйственным комплексом, которым владел папа Римский и вся католическая церковь в целом.

Главным достижением той эпохи стало создание полиции, призванной обеспечивать общественный порядок в интересах государства.

Возникновение административного права в

нынешнем его понимании обусловлено произошедшими коренными изменениями в отношениях между государством (с его административной системой и управленческим аппаратом) и гражданами (самим обществом). Административное право, понимаемое как юридическая материя, содержащая права и обязанности государства и граждан, стало важнейшим фактором демократического развития второй половины XIX в.

Как видим, публичное право и его наиважнейшая отрасль — административное право — прошли долгий путь развития и обусловлены возникновением и существованием самого государства как социально-политического института человеческого общежития [4]. Однако история, к сожалению, изобилует немалым количеством примеров, когда публичное регулирование общественных отношений превращалось в узурпацию.

В СССР в эпоху безраздельной монополии марксизма в сфере гуманитарных наук советские теоретики интерпретировали право как возведенную в закон волю господствующего класса. Само социальное явление права при этом рассматривалось как вторичное по отношению к государству, а понимание права сводилось к пониманию его как совокупности установленных или санкционированных государством общеобязательных правил поведения, соблюдение которых обеспечивается мерами государственного принуждения. Несомненно, подобный подход к феномену права в целом и к административному праву в особенности политически предвзят и теоретически узок.

Советское социалистическое право понималось как «совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов между гражданами и органами государства, между общественными организациями и органами государства и между последними, и определяющих как права и обязанности граждан и общественных организаций в сфере этой деятельности, так и организацию, полномочия и ответственность исполнительно-распорядительных органов, практические осуществляющих задачи завершения строительства социализма и постепенного перехода от социализма к коммунизму» [5, с. 28].

После серьезных экономико-политических

преобразований конца XX в. в России административное право вместе со всем государственно-правовым устройством претерпело кардинальные преобразования. Резкая смена политического режима, демократические изменения как в государственно-правовой сфере, так и в сознании простых граждан ознаменовались масштабнейшим пересмотром отношения государства к человеку, к личности [6; 7; 8]. И если в первые годы смены политической формации нашей страны можно было смело говорить о развитии реально демократических институтов административного права, о действительном повороте в сторону повышения ценности конкретной личности и полном отступлении от безраздельно властвующего тоталитаризма, то в настоящее время мы переживаем некий возврат к традициям советского восприятия государственного управления.

Правда, этот возврат сегодня имеет существенное отличие. Если в годы советской власти основной характерной чертой было подавление личности в целях обеспечения имперского владычества номенклатурного правящего класса, то сегодня все чаще мы сталкиваемся с технологиями порабощения собственных граждан в целях получения максимального финансово-экономического эффекта другого правящего класса — дельцов и бизнесменов нового времени.

Глобальные преобразования в экономической жизни всего мирового сообщества, бурный расцвет хищнического потребления ресурсов нашей страны 90-х гг., политические игры современных мировых политических элит превратили административное право в новый механизм государственно-властного порабощения простых граждан. К сожалению, приметой настоящего времени в нашей стране стало все большее применение мер узаконенного произвола со стороны вновь создаваемых и неизвестных ранее нашему организационно-правовому устройству страны органов и организаций, наделяющихся различными властными полномочиями. Таковыми, например, стали работники пригородных пассажирских компаний, которые с лета 2014 г. получили право удалять пассажиров из поездов пригородного сообщения, или должностные лица Московской административной дорожной инспекции (МАДИ).

МАДИ — это совершенно новый орган государственной власти субъекта Российской Федерации (города федерального значения Москва), которому вопреки традиционному организационно-правовому устройству и устоявшейся правоприменительной практике, было позволено открытие своего банковского счета и переданы полномочия ГИБДД, что обременило граждан новой навязанной услугой. Традиции 30-х гг. прошлого века, когда произвол властей вообще никак законодательно не регулировался, неожиданно были реанимированы новой формацией дельцов, научившихся ловко жонглировать правовыми нормами, создавая видимость правовой регламентации, поскольку обойти вообще стороной законность после политических преобразований 1991 и 1993 гг. уже было нельзя. Прикрываясь общественным благом, интересами граждан и прочими громкими лозунгами, наскоро был сформирован дублер ГАИ, квазиинспекция, внесены соответствующие изменения в нормативные правовые акты, выданы полномочия, и был запущен конвейер по принудительной эвакуации автомобилей, а, по сути, произвол в отношении собственных граждан.

Вместе с тем авторам, как и большинству наших соотечественников, правосознание которых было сформировано советской системой образования, основанной, как известно, на классической немецкой системе академического образования, хотелось бы обратить внимание на истинную ценность административного права как основополагающего института государственного управления, призванного в первую очередь обеспечить безопасность собственных граждан и предложить механизмы такого правового регулирования, при которых граждане будут чувствовать собственную значимость даже в тех случаях обоснованных правоограничений, которые обусловлены сложным устройством политической жизни любого общества.

Государство ни при каких обстоятельствах не должно использовать право, являющееся наиглавнейшим регулятором общественных отношений, уникальным социальным явлением, в качестве инструмента порабощения народа. В этой связи еще раз хотелось бы обратить внимание на ценность теоретических и практических воззрений и выводов, сделанных византийскими канонистами, понимающими государственное управление

в целом как единый централизованный организационный процесс управления обществом в целях достижения его устойчивого развития и обеспечения безопасности, основанный на Евангельских ценностях Восточной Церкви. Изучение исторических предпосылок развития административного права в сравнении с наиболее полным его пониманием, выраженным канонистами христианского периода Римской империи, важно знать и использовать для проведения других научных исследований.

Список библиографических ссылок

1. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998.
2. Административное право зарубежных стран: учеб. пособие / под ред. проф. А.Н. Козырина. М., 1996.
3. Протоиерей Владислав Цыпин: курс церковного права. Клин, 2004.
4. Шеймин Н. Учебник права внутреннего управления (полицейского права): Общая часть. СПб., 1891.
4. Студеникин С. С. Советское административное право. М., 1949.
6. Алексеева А. П. Деятельность российской полиции в оценках общественности // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2011. № 4. С. 26—33.
7. Зайцев М. С. Понятие и содержание конституционного права на участие в управлении делами государства // Вестник Волгоградской академии МВД России 2013. № 1 (24). С. 17—22.
8. Попов В. В. О связи прав человека со свободой: некоторые логические проблемы // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2014. № 2 (29). С. 9—16.

© Бондаренко Д. В., Черячукина Е. А., 2015