

ПОЛІЦЕЙСЬКЕ ПРАВО В УНІВЕРСИТЕТІ СВЯТОГО ВОЛОДИМИРА В КОНТЕКСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО (АДМІНІСТРАТИВНОГО) ПРАВА ЗАХІДНОЇ ЄВРОПИ

У статті розкриваються поняття та основні ознаки, що характеризують поліцейське право Західної Європи XVII-XIX століть, його представники, їх науковий доробок та вплив на адміністративне право.

Ключові слова: камералістика, поліцейське право, адміністративне право, Західна Європа.



**Гриценко Іван
Сергійович,**

*доктор юридичних
наук, професор,
декан юридичного
факультету
Київського
національного
університету імені
Тараса Шевченка*

Більшість сучасного людства живе в рамках різних державних утворень. Держава присутня у всіх складових нашого буття, ми постійно маємо справу з її інституціями. У повсякденному житті ми доволі часто вживаємо термін держава чи похідні від цього слова як поняття цілком зрозумілі, визначені й усталені. Але з наукового погляду ситуація є дещо складнішою.

Як у межах різних суспільних наук, так і всередині кожної галузі знань визначення терміна «держава» досить суттєво різняться не лише за формою, а й за змістом. Відмінним є також бачення держави науковцями різних країн на поняттєвому рівні. І подібно до того, як у реальному житті кожна конкретна людина має власне розуміння місії держави, так і в науковій традиції натрапляємо на досить суттєві відмінності в її тлумаченні. Наше розуміння держави зумовлюється конкретно-історичною специфікою політичного життя загалом і рівнем власної участі в ньому зокрема. Тому дати універсальне, прийнятне для всіх форм держави наукове її визначення неможливо.

Коли у XVII–XVIII ст. у Європі здійснювалися грандіозні проекти з перебудови суспільного ладу, панівною ідеєю було не суспільство, а держава. Саме вона стала центральним фокусом усіх надій і сподівань людей. Можливості держави з її інституціями заворожували мислителів, розфарбовуючи в державницькі кольори всі суспільні науки. У державу вірили,

її обожнювали як освічені автократи, так і революційні диктатори, як учители природного права, так і предтечі історичного позитивізму. Від впливу сліпої віри в державу не були вільні також науки, сам метод який, здавалося б, вимагав більше реалізму, критичності та раціоналізму. І тільки ціла низка доленосних подій, що відбулися у першій половині XIX ст., спричинилися з одного боку, до певного звільнення від політичного гіпнозу, а з іншого – до виокремлення поряд із поняттям держави поняття суспільства як самостійного і своєрідного феномену.

Лише побіжно зупинимося на тих обставинах, які змусили не тільки на теоретичному рівні, а й на практиці визнати існування цього потужного суспільного елементу. І хоч як парадоксально, велику роль у цьому процесі відіграла політична реакція XIX ст., яка, відкинувши ідеї «прогресу», наріжним каменем європейської політичної доктрини зробила ідеї «порядку». Вже невдалі реформаторські спроби монархів епохи Просвітництва викликали певне суспільне розчарування і скептицизм, поставили під сумнів доцільність самого абсолютизму.

Національна королівська влада в європейських країнах пододала феодальну роздробленість, але сама була підірвана політичним впливом ідей Просвітництва [1]. Особливу роль у довготривалому процесі ослаблення одноосібної влади відіграла праця Монтеск'є «Про дух законів» (1748), яка підсумувала й узагальнила антимонархічні настрої, містила вимогу поділу влади між монархом,

народним представництвом і судами. Монарх, доводив французький просвітник, мав отримати виконавчу, народне представництво – законодавчу, а незалежні суди – судову владу. Отже, йшлося про перехід від абсолютної монархії до конституційної. Ідеї Монтеск'є виявилися надзвичайно плідними. Майже в усіх країнах Європи в різний час принцип поділу влади було покладено в основу національного конституційного розвитку.

Ще до появи ідей Просвітництва, які докорінно змінили європейську юриспруденцію, в юридичному лексиконі для визначення забезпечення «доброго порядку» в державі почали вживати словосполучення «влада поліції». Термін «поліція» походить від грецького слова «поліс» (місто-держава). Поліція означала у давніх греків управління державою, як, до речі, і саму державу. У такому широкому, початковому значенні термін *politia* (лат.) вживався й у Середні віки. Наприкінці Середньовіччя значення цього слова звузилося: ним стали позначати особливу гулку державно-адміністративної влади.

У наукових працях з проблем управління аналізувалися передусім питання підвищення ефективності управління з метою посилення і розширення державної влади, оптимізації збирання видів податків, підтримки господарства і загального добробуту. Призначенням поліцейської державної діяльності вважалося забезпечення «щастя громадян», їхньої безпеки і добробуту [2]. Відповідно з терміном «поліція» ототожнювалося майже все внутрішнє управління, за винятком управління фінансами, яке

виокремилося як напрям науки ще раніше (див., наприклад, працю Вільяма Петті (1623–1687) «Трактат про податки і збори» (1662) [3]). Тому й наука управління дістала назву поліцейської науки, яка являла собою комбінацію опису управлінських справ, заходів і опублікованих у зв'язку з цим інструкцій та практичних порад з управління адміністративними діями [4].

Однією з перших значних праць, присвячених вивченню питання про поліцейські інституції держави, був «Трактат про поліцію» французького вченого Н. Деламара (1639–1723), який став одним з найвідоміших дослідників функцій поліції та її діяльності. Він не визначив поняття «поліція», але окреслив ті сфери суспільних відносин, на які поширюється поліцейська діяльність. Учений виокремив 11 частин «матерії», тобто сфер життя, до яких має стосунок поліцейська діяльність, а саме: релігію; звичай; охорону здоров'я; харчування; публічний порядок і спокій (мир); дорожнє господарство; торгівлю; мануфактуру (виробництво); службовий персонал; поденну роботу (тобто роботу тих, хто продавав свою робочу силу на один день) [5].

На думку західноєвропейських дослідників, саме Н. Деламара слід уважати родоначальником «поліцейських наук» [6]. Подібний висновок набагато раніше задекларував і призабутий нині професор Університету Св. Володимира Афіноген Антонович. Не поділяючи твердження одного з найавторитетніших і найчастіше цитованих російських правників XIX ст., професора Санкт-Петербурзького університету І. Андреевського про

те, що «трактат де-ля Марра – весьма важный сборник материалов, но не исследование, создающее науку полиции», Антонович писав: «И действительно, в этом трактате еще нет и попытки указать на правооснования для полицейской деятельности в каждом отдельном случае. Но имея в виду, что в это время в других странах и другими исследователями вопросы полицейского права изучались в виде второстепенных отделов юридических и камеральных наук, попытку де-ля-Марра выделить их в самостоятельную науку, как первую попытку, необходимо назвать весьма важной. В этом смысле де-ля-Марр должен быть назван основателем науки полиции» [7].

Аналізуючи перші західноєвропейські трактати, які передували появі книг з поліцейського права, київський учений звертає увагу на діяльність філософа, що належав до плеяди Лейбніца, – Христіана Вольфа. У 1746 р. той опублікував твір «*Lus nature methodo scientifico pertractatum*» («Природне право, опрацьоване в науковий спосіб»). Восьмий том цієї книги був присвячений внутрішній адміністрації, тобто «питанням поліції». А. Антонович вважав, що «эта первая попытка найти правооснования полицейской деятельности далеко не может быть названа удовлетворительною. Лучше всего это можно видеть из того, что Вольф во имя природы человека требует полного подчинения личности государству, доходящего до принуждения быть набожным, и в то же время во имя естественных прав человека говорит, что гражданин может

восстать против государства, когда нарушались его естественные права. Очевидно, правооснование, приводящее к таким противоположным действиям, ни в коем случае не может быть названо действительным правооснованием. Но за этим первым шагом были сделаны дальнейшие, более удовлетворительные» [7].

Початок науки поліцейського (згодом – адміністративного) права поклала камералістика (від нім. терміна «*kaemeralien*» – «наука державного управління») – наука про фінанси, економіку, господарство, управління. Витоки «старої камералістики» сягають у XVI ст. [8]. Зростаючої потреби у фінансуванні європейських королівських і княжих дворів, які за Середньовіччя ототожнювалися з державою, утриманні чиновників і військових, а також розвиток меркантильної економічної політики були головними причинами становлення камералістики [9].

М. Оссе (1506–1557) у своєму тес-таменті від 1556 р. показав уявний зразок уряду й управління територіальної держави епохи Реставрації. Далі Г. Обрехт (1547–1612) у не менш визначальній праці «П'ять різноманітних секретів політики при прийнятті на службу, утриманні та збільшенні хорошої поліції» (1617) накреслив проект загальної програми управління, в котрій як предмет управління вперше були задекларовані суспільні відносини і взаємовідносини індивідуумів з державою, управлінськими інституціями та поліцейськими установами.

У курсах середньовічних європейських університетів камералістика

охоплювала ряд адміністративних і економічних дисциплін. Камеральна наука виникла в Австрії й Німецьких землях у XVII ст. Пруський король Фрідріх Вільгельм I заснував в університетах міст Галле і Франкфурт-на-Одері одні з перших кафедр камералістики. Ця наука, що дістала назву «нова камералістика», поширила предмет свого вивчення на всі пов'язані з державною політикою найважливіші дисципліни, передусім економіку, політику, поліцейську науку, науку про фінанси, аграрну науку, науку про мануфактурну й гірничу справу. Досить швидко кафедри камеральної науки були відкриті і в інших містах Європи: у Відні, наприклад, 1752 р., а в Геттінгені – 1755 р. У XIX ст. камералістику почали викладати і в університетах Російської імперії [10].

Подальший розвиток камералістики супроводжувався відособленням наукових дисциплін, що входили до її складу. Найважливішим стало виокремлення з камералістики поліцейського права, з якого, у свою чергу, згодом постане наука адміністративного права. Головними представниками поліцейської науки XVIII – початку XIX ст. були І. Юсті (1717–1771), І. Пюттер (1725–1807), Й. фон Зонненфельс (1732–1817) та Г. фон Берг (1765–1843).

І. Юсті ще в 1765 р. вперше обґрунтував необхідність виокремлення науки поліцейського права у своїй праці «Основи (принципи) поліцейської науки» [11]. Протягом 1758–1764 рр. учений опублікував праці, у яких досліджував грошову систему, державні фінанси, промислові підприємства, церковну власність. Термін «поліція»,

зазначав Юсті, вживається у трьох значеннях. Передусім під поліцією розуміють статuti й інституції, покликані примножити суспільний добробут і скарбницю країни. У даному разі йдеться про поліцію країни, діяльність якої базується на державній опіці й нагляді за торгівлею, сільським та міським господарством, що здійснюється самою державою. У другому значенні поліція – це статuti й установи, які мають на меті підтримувати правосуддя, порядок, добробут, а також погоджувати інтереси окремих спілок і об'єднань з суспільними інтересами. У третьому значенні поліція – це міська установа, яка стежить за порядком і чистотою у містах, зокрема наглядає за ремісниками, мірами і вагами. Як вважає Юсті, поліція, хоч яке б значення надавалося цьому поняттю, має прагнути того, щоб добробут окремих громадян узгоджувався з добробутом усіх. Предмети поліцейської діяльності він також поділяв на три категорії: поліція нерухомого й рухомого майна та духовної діяльності.

Напрацювання І. Юсті розвинув державознавець із Геттінгена І. Пюттер, який зробив спробу показати місце поліцейської науки в системі публічного права й описав поліцейську владу як засіб захисту суспільства від небезпеки. При цьому, на його думку, сприяння добробутові суспільства не є справою поліції.

Найповніше доробок камералістики на кінець XVIII ст. зафіксовано у працях Й. Зонненфельса, що були зібрані у десяти томах і публікувалися впродовж 1783–1787 рр. [2].

Наприкінці XVIII – на початку XIX ст. у семитомному «Довіднику

німецького поліцейського права» (1799–1806) Г. Берг системно застосував принципи політико-правових категорій, вироблені І. Пюттером, до старого вчення про поліцію. Зокрема, обґрунтування принципу правової держави мало суттєвий вплив і на розуміння управління, яке у той час визначалося терміном «поліція». Відповідно до принципу правової держави призначення поліції було редуковано до забезпечення безпеки. Звуження змісту поняття «поліція» було зумовлене проникненням у сферу управління просвітницьких державно-правових уявлень, поширенням «ліберального мислення».

Після розпаду Священної Римської імперії конституціоналізм, що народжувався, створив необхідні передумови для обґрунтування і виокремлення самостійної адміністративно-правової науки. З розвитком інститутів державного управління у країнах Західної Європи поліцейське, а згодом і адміністративне право поступово перетворювалося на окрему наукову галузь. Напрацьовувалася власна галузева термінологія, створювалися спеціальні правові норми, система категорій, ustalювалися форми і методи діяльності. Одночасно адміністративне право перетворювалося на самостійну юридичну дисципліну. Лідером у розробці догматики права загалом і поліцейського та адміністративного права зокрема стало німецьке правознавство [7].

Поліцейське (адміністративне) право формувалося в річищі загальних тенденцій розвитку права, всієї правової системи і законодавства. Вже у XVIII ст. стало зрозумілим, що

ідеологія природного права містить низку суперечностей, які перешкоджають проведенню вираженої правової політики. Значну роль у подоланні обмежень природного права відіграв І. Кант (1724–1804). На початку XIX ст. в Німеччині виникає історична школа права, яку очолив Ф. фон Савіньї (1779–1861). Він задекларував історичний взаємозв'язок німецького права XVIII ст. з римським правом [12]. Проте методи історичного правознавства були малоефективними в умовах формування принципово нового, промислового суспільства.

Новим етапом розвитку правознавства стало «позитивне право». Позитивістський погляд на право збігався за спрямованістю з принципами ліберально-правової держави, в рамках якої всі громадяни рівні перед законом незалежно від їх статі, національності, матеріального статку чи становища у суспільстві. Тепер перед правознавцями постало завдання створити системи і категорії, завдяки яким наявне право стало б зрозумілим, чітким, систематизованим, а його загальні принципи могли б використовуватися для тлумачення як окремих джерел, так і різних правових випадків.

У XIX ст. почалося формування передумов для створення нової науки – адміністративного права, яка повільно, але неухильно витісняла і поглинала поліцейське право, як і весь його поняттєвий апарат. Спочатку нова наука називалася державно-правовою наукою (наукою державного права), що засвідчувало її взаємозв'язок як з державним, так і з публічним правом [13]. Наука

про управління збагатилася концепціями, розробленими видатними вченими Р. фон Моєм (1799–1875) і Л. фон Штейном (1815–1890). Вони доводили, що головними рисами системи управління ліберально-правової держави мають бути поділ влади, скорочення регулятивних функцій держави (і разом із цим функцій управління), обмеження законом адміністративної влади правителів і встановлення суб'єктивних правових позицій кожного індивідуума щодо державної влади [14].

Головною науковою працею Л. Штейна (Штайна) стала монографія «Теорія державного управління» (1865–1884). На основі пропозицій Л. Штейна були здійснені важливі перетворення в організації міністерств, які замінили колегіальні установи, у справі набору і підготовки державних службовців та управлінського персоналу [15].

Одним із найвідоміших учнів Л. Штейна був австрієць Л. Гумплович (1838–1909), який досліджував питання адміністративного права з погляду політики, соціології та загальної характеристики управління. Вчений був прихильником соціологічної розробки питань адміністративної науки і вважав, що держава являє собою організацію панування, а її виникнення є наслідком конфлікту соціальних груп, сильніша з яких підкорила собі слабші. Разом з тим Л. Гумплович стверджував, що з розвитком цивілізації, зростанням культури суспільства стосунки, побудовані на силі, поступово гуманізуватимуться, що приведе до загальної гуманізації права і правового порядку

та встановлення в державі справедливих стосунків [16].

Теоретичні основи специфічної адміністративно-правової науки обґрунтував Р. Моль [17]. У праці «Державне право королівства Вюртемберг» (1846) учений зробив спробу розмежувати державне й адміністративне право. Саме тому книга мала розділи, присвячені як державному, так і адміністративному праву. Р. Моль задекларував своє бачення держави як правової інституції. На його думку, завданням правової держави є не тільки охорона правопорядку, а й забезпечення можливості кожній людині досягти поставлених нею розумних цілей через установлений владою порядок і у його рамках. Захист від несправедливості має забезпечувати юстиція, а допомогу – поліція. Держава, яка досягає такої мети, за Р. Модем, може називатися правовою. Розвиваючи теоретичні засади адміністративного права, Р. Моль віддавав перевагу дослідженню ліберальних завдань управління та обмежував поліцейську діяльність принципами правової держави.

Характеризуючи поняття «поліція», вчений писав: «Понятие о полиции есть одно из самых спорных во всей области политических наук, так что по этому спорному вопросу образовалась особая, обширная литература, и основные воззрения авторов – даже до новейшего времени включительно – между собою сильно расходятся. Виновато же в этом явлении отчасти неясное сознание сущности и задач государства вообще, в особенности – смешение различных родов государства; от части же –

ненаучное ограничение понятий о полиции только тем, что представляют несовершенные положительные учреждения и законы; наконец, отчасти – неумение логически подвести к единству многие проявления государственной деятельности, которые хотя действительно и по содержанию, и по форме различают между собой, но в своей последней основе представляют одно целое» [18].

Цілий розділ своєї «Енциклопедії державних наук» Р. Моль присвятив обґрунтуванню вчення про політичну моральність. На його глибоке переконання, «вся государственная жизнь, как внешняя, так и внутренняя, как государственное устройство, так и государственное управление, должны быть организуемы и осуществляемы согласно с требованиями права и нравственности: требования того и другого порядка прилагаются также и ко всем родам и видам государства». І далі підкреслив: «Существенная разница между государственным правом и политической моралью состоит в том, что первое имеет целью реализовать один только внешний порядок, насколько это возможно при помощи физических, в случае необходимости принудительных средств, между тем как нравственность идет далее этой основы, конечно, прежде всего необходимой, но, вследствие несовершенства человеческих сил, ограниченной» [18].

Передумовою формування нового адміністративного права стала поява в багатьох європейських країнах упродовж XVII-XVIII ст. нової кадрової категорії – професійних державних чиновників. За часів надмірної

централізації державної влади існувала потреба в сильній, професійно підготовленій групі адміністраторів, здатних беззаперечно і якісно виконувати поставлені перед ними завдання. Виникнення нового чиновництва з його відданістю закону, діловитістю та енергійністю стало важливим чинником ставлення буржуазної правової держави. У XIX ст. відбулося подальше зміцнення бюрократії, необхідної для виконання управлінських рішень держави.

З перетворенням абсолютистської «поліцейської» держави на буржуазну правову державу під впливом ідей Просвітництва та Великої Французької революції формувалася новий погляд і на адміністративне право. Тепер управління мало ґрунтуватися на законі, за неодмінного врахування прав і обов'язків усіх громадян щодо держави та її інституцій, адміністративні положення тепер уже не можна було, як раніше, свавільно змінювати.

Буржуазна правова держава, провівши поділ влад і визнавши захищену законом свободу індивідуума, чітку регламентацію повноважень та компетенції державних органів, публічно-правових відносин між державою і громадянами, створила підвалини для систематичного розвитку адміністративно-правової науки, реальної юридичної систематизації адміністративного будівництва та управлінських дій.

У середині XIX ст. – на початку XX ст. функції поліцейського права полягали в забезпеченні безпеки суспільства, громадського порядку, боротьби з правопорушеннями.

Подібний підхід до поліцейського права втілювався і в законотворчій діяльності деяких європейських держав [1].

Таке розуміння функцій поліції залишилося практично незмінним до нині. І сьогодні поліція забезпечує державну діяльність, спрямовану на захист суспільства загалом і кожного громадянина окремо від небезпек, що загрожують спокою і громадському порядку.

Ми зробили цей невеликий екскурс у минуле науки поліцейського (адміністративного) права в Західній Європі, оскільки переконані, що її становлення в Київському університеті доцільно розглядати в контексті розвитку відповідної науки не лише в Російській імперії, а й у західноєвропейських країнах. Слід зважати на те, що основні положення саме європейської науки поліцейського (адміністративного) права, хоча і з суттєвим запізненням та певними модифікаціями, «прищеплювалися» в імперії Романових. Учені-правники Університету Св. Володимира також долучилися до перенесення на вітчизняний ґрунт кращих здобутків тогочасної європейської науки поліцейського права, створивши потужний науковий осередок його вивчення у Києві.

Список використаних джерел:

1. Аннерс Э. История европейского права. – М., 1994.
2. Justi J. H. G. von. Die Grundidee zu der Macht und Glückseligkeit der Staaten oder ausführliche Vorstellung der gesamten Polizei-Wissenschaft. – Göttingen, 1782. Bd. I.
3. Петти В. Экономические и статистические работы. – М., 1940; Його ж:

Трактат о налогах и сборах // Классика экономической мысли: Соч. – М., 2000.

4. Див.: Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века: Хрестоматия / Сост. и вступ. ст. Ю. Н. Старилова. – Воронеж, 1999; Антологія української юридичної думки: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Т. 5: Поліцейське та адміністративне право / Упорядники: Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов, І. Б. Усенко; відп. редактори Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов. – К., 2003.

5. Див.: Delamare N. Traite de la Police. – Paris, 1722.

6. Picard E., Draqo R. La notion de police administrative. – Paris, 1984. Vol. 1, 2.; Драго Р. Административная наука. – М., 1982.

7. Антонович А. Я. Курс государственного благоустройства (полицейского права). – К., 1890.

9. Див.: Sommer L. Die Osterreichischen Kameralisten (in doqmenqeschichtlicher Darsellung). Bd. – Wlen, 1925.

10. Див.: Кейнс Дж. М. Заметки о меркантилизме, законах против ростовщичества, деньгах, наличных марочным сбором, и теориях недопотребления // Кейнс Дж. М. Избранные экономические противодействия. – М., 1993; Меркантилизм / По ред. И. С. Плотникова. – Л., 1935.

11. Див.: Петров Ф.А. Формирование системы университетского образования в России. Т. 2: Становление системы университетского образования в России

в первые десятилетия XIX века. – М., 2002.

12. Савиньи Ф. К. Обязательное право / Пер. В. Фукс, Н. Мандо. – М., 1876; Новгородцев П. И. // Историческая школа юристов. – Спб., 1999.

13. Див.: Laband P. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. 1-4. – Tübingen, 1911–1914; Idem. Deutsches Reichsstaatsrecht. 3. Aufl. – Tübingen, 1907.

14. Див.: Stein L. von. Handbuch der Verwaltungslehre mit Verleihung der Literatur und Gesetzgebung von Frankreich, England, Deutschlannd und Oesterreich. 2. Aufl. – Stuttgart, 1876.

15. Див.: Тарасов И. Т. Основные положения Лоренца Штейна по полицейскому праву в связи с его учением об управлении. – К., 1874.

16. Про погляди Л. Гумпловича див.: Gompłowicz K. Rechtsstaat und Socialismus. – Osnabrück, 1881; Idem. Das österreichische Staatsrecht (Verfassungs – und Verwaltungsrecht). – Wien, 1891.

17. Див.: Mohl R. von. Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. 3. Aufl. Bd. 1-3. – Tubingen, 1866; Idem. Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften. Bd. 1-3. – Erlangen, 1855-1858; Idem. System der Praventiv-Justiz oder Rechts-Polizei. 3. Aufl. – Tubingen, 1866.

18. Моль Р. Энциклопедия государственных наук / Пер. А. Попова. – СПб.; М., 1868.

Гриценко И. С. Полицейское право в Университете Святого Владимира в контексте полицейского (административного) права Западной Европы.

В статье раскрываются понятия и основные признаки, которые характеризуют полицейское право Западной Европы XVII-XIX столетий, его представители, их научные достижения и влияние на административное право.

Ключевые слова: камералистика, полицейское право, административное право, Западная Европа.

Hrytsenko I. S. Police law at the University of St. Vladimir in the context of police (administrative) law in Western Europe.

The article describes the basic concepts and features that characterize police law in Western Europe XVII-XIX centuries, its representatives and their scientific achievements and impact on administrative law.

Keywords: cameralist, police law, administrative law, Western Europe.

Стаття надійшла до редакції 22.10.2013