

ПОЛІЦЕЙСЬКЕ ПРАВО РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ У ПРАЦЯХ ЮРИСТІВ ПЕРШОЇ ПОЛОВИНИ ХІХ СТОЛІТТЯ

А. М. Піляй, аспірант*

**Національний університет біоресурсів і природокористування
України**

E-mail: pila2104@gmail.com

Анотація. Досліджується теоретична сторона поліцейського права Російської імперії першої половини ХІХ ст. як науки, що передувала сучасному адміністративному праву України, з точки зору юристів-сучасників. Проаналізовано стан законодавства і праці юристів та філософів першої половини ХІХ століття.

Ключові слова: поліцейське право, поліція, державне управління, адміністративна функція держави, благоустрій.

Актуальність. Адміністративне право пройшло дуже довгий шлях, перш ніж сформувалася сучасна галузь права, чітко окреслився предмет та завдання зазначеної галузі права. Нині під адміністративним правом як галуззю публічного права розуміють насамперед процес регуляції управлінських відносин у сфері реалізації публічної влади. Однак на початку свого формування адміністративне право зазнало низки серйозних метаморфоз. На початковому етапі цього шляху адміністративне право називалося поліцейським і було набагато ширшим, ніж сучасне адміністративне.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Поліцейське право як наука, досліджується ще з кінця ХVІІІ – початку ХІХ ст. і до моменту його перетворення в адміністративне право розглядалося такими науковцями як: С. Ю. Десницький, М. А. Балудянський, М. Х. Бунге, М. М. Сперанський, І. В. Платонов, В. М. Лешков та ін. Серед сучасних дослідників поліцейського права можна виділити В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, Є. В. Додіна, Л. В. Ковалю, А. П. Ключниченка, О. Ю. Луньова, О. О. Самойленко, А. Г. Соломаху, О. М. Якубу.

Метою дослідження є з'ясування особливостей поліцейського права та адміністративної функції держави першої половини ХІХ ст. для кращого розуміння сучасного адміністративного права України.

Виклад основного матеріалу. Адміністративне право пройшло

* Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В. В. Ладиченко

дуже довгий шлях, перш ніж сформувалася сучасна галузь права, чітко окреслились її предмет та завдання. Нині під адміністративним правом як галуззю публічного права розуміють насамперед процес регуляції управлінських відносин у сфері реалізації публічної влади. Адміністративне право України має регулювати відносини у зв'язку з реалізацією виконавчої влади (управління) з боку не тільки держави, а й органів місцевого самоврядування [1, с. 5–6].

На час виникнення поліцейського права поняття «поліція» охоплювало майже всю сферу діяльності держави, предметом поліцейського права визначалася сукупність державних і суспільних заходів з метою сприяння інтересам (матеріальним і духовним) народу. Занадто широке коло об'єктів і невизначеність статусу поліцейського права в категоріальному апараті тогочасної юридичної науки тривалий час гальмувало його розвиток.

Не менш важливим для розуміння історії поліцейського права є усвідомлення того, що наприкінці 1860-х – на початку 1870-х рр. поліцейське право розглядалося як суміжна з політичною економією наукова дисципліна [2, с. 25]. Тобто, науковці того часу не розділяли управлінські та економічні функції держави. Насправді, навіть сам факт того, що єдиним джерелом права тих часів була воля імператора, вказує на те, що широта повноважень законодавчих, виконавчих чи судових державних органів та їх розподіл між цими структурами залежали від волі імператора і не завжди вони розподілялися достатньо ізольовано. Часто один і той самий орган державної влади мав повноваження у сфері виконавчої та судової, а іноді – й законодавчої влади.

До XIX ст. призначенням поліцейської державної діяльності вважалося забезпечення «щастя громадян» (Й. фон Зонненфельс), їх безпеки та благоустрою. Відповідно, з терміном «поліція» ототожнювалося внутрішнє управління (за винятком управління фінансами, яке поступово набуло самостійного значення). Тому і література з управління називалася поліцейською наукою та становила своєрідну комбінацію викладу конкретних управлінських справ (випадків, казусів) і аналізу виданих у зв'язку з цим інструкцій та практичних вказівок, як здійснювати адміністративні дії [3, с. 256].

За визначенням І. фон Юсті, завдання поліції полягає у досягненні благополуччя держави, внаслідок чого предметом поліції є рухоме і нерухоме майно та моральні багатства. Водночас він пов'язував з поліцейським управлінням фінансове. На його думку, цивільні закони повинні видаватися вищими поліцейськими установами, а комерційні науки необхідно включати у науку про поліцію, предметом якої повинно бути і державне господарство [4, с. 8].

Наука поліцейського права Російської імперії тих часів ще не була самостійною і розвивалася під впливом західноєвропейської юридичної думки. Найсильнішим був вплив Німеччини та Австро-Угорщини. Також потрібно зауважити, що західноукраїнські землі безпосередньо входили

до складу Австро-Угорщини і таким чином являли собою безпосередню складову цієї системи поліцейського права.

С. Ю. Десницький у своїй доповіді на публічному зібранні Московського університету «Слово о прямом и ближайшем способе к научению юриспруденции» визначив, що вчення про поліцію або благоустрій громадянський є однією з чотирьох головних частин «юриспруденції натуральної». Тут, на думку українського просвітника, має бути зосереджене все, що «принадлежит до благоустроения и благосостояния, удобного содержания и безопасности обывателей». Зокрема, це – питання управління зовнішніми зносинами, армією, мануфактурним виробництвом, комерцією, банківськими і фінансовими справами, пошук засобів для вдосконалення землеробства, утримання наук і мистецтв, раціональне ведення бюджетної і податкової політики. Просвітник надав свої пропозиції щодо організації виконавчої влади в Росії. Відтоді виразно намітилися два підходи до поліцейського права. Воно могло розглядатися як юридичний засіб захисту абсолютизму і, навпаки, як засіб обмеження свавілля і деспотизму [4, с. 13]. Як показала історія, незважаючи на старання багатьох державних діячів та науковців того часу, перший варіант так ніколи і не було до кінця реалізовано.

Значний вклад у розвиток поліцейського права першої половини XIX ст. зробив видатний дослідник адміністративної науки, перший ректор Санкт-Петербурзького університету, який походив із сім'ї закарпатських українців-русинів – М. А. Балудянський. У своїй праці «Рассуждения о средствах исправления учреждений и законодательства в России» М. А. Балудянський станом на першу половину XIX ст. зазначив наступний перелік законів та установ:

- закони про Імператорську фамілію, про спадок, про Найвищий двір та ін.;
- закони про устрій урядових місць за частинами: законодавчою, виконавчою та судовою, починаючи з Державної Ради до останнього місця;
- закони про земські установи і управління дворянства, міст волостей та сіл;
- закони про громадську службу: про визначення, виробництво, про пенсії і ордени, про звільнення та покарання за злочини чиновників;
- обряд зіставлення, видання та публікації законів;
- трактати з іноземними державами та похідні від них права й обов'язки держави та громадян [5, с. 27–28].

Закон про Імператорську фамілію розглядався вченими-поліцейстами того часу як фундаментальний закон, який є основою спокою та благополуччя держави. Монархічний спосіб правління вважався якісно кращим порівняно з іншими формами правління. Із законності спадкування престолу походила законність всіх інших громадянських прав.

Кількість міністерств в першій половині XIX ст. досягала 13 і

включала в себе наступні: Іноземних справ; Головний штаб; Військових справ; Морський штаб; Морське міністерство; Уділів, Кабінету та різних придворних управлінь; Просвітництва та духовних справ; Юстиції; Внутрішніх справ; Фінансів; Державного контролю; Водних комунікацій; Головного управління пошти [5, с. 31].

До недоліків установ міністерств, на думку М. А. Балудянського, належали неозначеність влади, належної міністрам, департаментам та підлеглим в губерніях, велика чисельність департаментів, відділів і службовців, «нескінченність письмоводства», переписки, довідок та ін. Вчений доходить висновку, що одним із головних недоліків є деспотизм керівників на місцях, викликаний відсутністю відповідальності та неокресленістю повноважень чиновників як на рівні Комітету Міністрів та Державної ради, так і на місцях. У своїй праці він зазначає: «Свавілля та деспотизм всіх чиновників від Міністра до останнього. В нашому столітті деспотизм? В Царях? Поглянемо на Європейських Государів! Де деспотизм? Він є в керівниках на місцях, які діють з абсолютно неокресленою владною (не мають чітких повноважень) в замішанні в діловодстві» [5, с. 32].

М. А. Балудянський вважав за необхідне скоротити департаменти у всіх стратегічно неважливих міністерствах, таких, наприклад, як Міністерство просвіти чи юстиції, залишивши їх виключно у таких міністерствах, як Міністерство фінансів, військових та морських справ. Також одним із необхідних заходів М. А. Балудянський вважав колегіальність прийняття найважливіших рішень у міністерствах замість одноособовості їх прийняття міністрами. Водночас на місцях потрібно було провести реформу та надати губернським повітовим і міським управлінням всю повноту влади та відповідальності на місцях. На його думку, це підвищило б престиж роботи службовців, пришвидшило розв'язання завдань, розвантажило міністрів і імператора в справах, які можливо вирішити без їх участі та створило б справжніх державних мужів замість секретарів, якими по суті були чиновники в сфері виконавчої влади Російської імперії в той час. В якості контролю пропонувалося ввести обов'язкові щомісячні звіти та щорічні ревізії.

М. А. Балудянський вважав, що загальне благо є сумою всіх благ і таким чином міць держави заснована на достатку громадян, що, в свою чергу, не завжди відповідало дійсності, навіть в Росії тих часів, де могутність держави протиставлялася бідності й злидням народу. Однією із найважливіших ідей М. А. Балудянського було бачення необхідності створення в державі нової системи управління, що будувалася б на «незалежних» чиновниках, які б швидко і оперативно виконували свої завдання на місцях без втручання вищого керівництва, чим підняли б авторитет держави в очах її громадян, а також дали б змогу зменшити витрати держави на непотрібну «паперову роботу», яка в той час була досить затратною. Крім того, це б зменшило навантаження на міністрів та імператора.

Також слід згадати про вклад у розвиток поліцейського права Російської імперії першої половини XIX ст. видатного правознавця українського походження, доктора права І. В. Платонова. Результатом перших наукових досліджень вченого став переклад з німецької мови твору Еверса «Древне-русское право» (Санкт-Петербург, 1835–1839 pp.), а також видання власної роботи «О мерах, принятых в России к поощрению сельского хозяйства», що вийшла у двох різних редакціях (Санкт-Петербург, 1839 р., 1840 р.). Праця є оглядом починань російського уряду, направлених на підвищення ефективності сільського господарства держави. Автор, зокрема, розглядав заходи зі створення економічних товариств (у Петербурзі і Москві), землеробських шкіл, дослідних зразкових ферм, видання для землеробів, а також поліпшення шляхів сполучення та умов торгівлі сільськими товарами тощо.

В останній праці І. В. Платонова «Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном» висвітлювалася роль поліції в реалізації державної влади. Як зазначав сам автор, його твір присвячувався «методології і систематизації вчення про благоустрій і благочиння державне» [7].

У своїх працях І. В. Платонов зазначав, що метою держави є право і благо (справедливість і добробут). Право є для громадянина виключно засобом для захисту його від насильства з боку інших членів суспільства. Воно створює навколо кожного члена суспільства «священну межу», в яку ніхто не повинен втручатися, проте за межі якої він сам не повинен виходити в своїх діях. Однак у цьому «священному колі» право не покладає на громадянина нічого, залишаючи його без уваги у всіх інших відношеннях [6, с. 21]. Таким чином, І. В. Платонов доходить висновку, що державі у своїй діяльності необхідно докладати більших зусиль, направлених на всюдисущий контроль над своїми громадянами, навіть на побутовому рівні. І. В. Платонов зазначав, що для отримання раціонального розуміння поняття про суть та значення благоустрою держави необхідно попередньо зрозуміти мету держави, для досягнення якої потрібно пристосувати будь-яке законодавство. Що ж становить мету життя держави? Вона двояка: право та благо (справедливість і добробут). На думку І. В. Платонова, величезною помилкою правознавців того часу було обмеження мети держави лише забезпеченням справедливості між людьми. Особливо ця думка укорінилася в часи І. Канта, який чітко відділив мораль від права і визначив досягнення справедливості як головну та єдину мету держави [6, с. 21–22].

Оскільки не підлягає сумніву той факт, що кожна держава прагне посилення своєї могутності та підвищення добробуту, то очевидно, що держава повинна піклуватися про добробут своїх громадян, адже на приватному добробуті громадян тримається могутність цілої держави, оскільки здоров'я тіла залежить від здоров'я всіх органів [6, с. 25]. І. В. Платонов вважав, що підтримання справедливості не може

вважатися єдиною метою держави. У своїй праці «Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном» він зазначав: «Яка втіха для людей в тому, щоб бути захищеним від посягань неправди і під охороною правосуддя переживати весь тягар бідності та страждань». Тобто, хоч І. В. Платонов і не вважав, що добробут держави базується на «сумі добробутів» громадян, тим не менше, держава, яка має незабезпечених громадян, не виконує своїх функцій, тому не може розраховувати на їх сумлінну допомогу.

І. В. Платонов виділяв три способи, якими уряд може впливати на добробут населення:

- позитивним чином, вживаючи відповідних заходів і створюючи необхідні заклади для підвищення добробуту народу;
- опосередкованим чином, тільки прибираючи перешкоди, які можуть виникати на шляху народного прагнення до вищого добробуту;
- негативним чином, досягаючи будь-якої корисної цілі за рахунок посилення приватної праці [6, с. 23–25].

На думку вченого, основна мета держави полягає у забезпеченні права (справедливості) і блага (благоустрою). Співвідношення між ними повинні бути такі, що право, яке відіграє домінуючу роль у суспільному житті, в деяких випадках може підлягати обмеженню в інтересах блага або користі. Це обмеження може існувати лише при наступних умовах: відповідне благо повинне бути загальним і не викликати жодного сумніву; право, яке порушується для загальної користі, має бути порівняно незначним; порушене право повинно обмежуватися певними рамками, необхідними для досягнення поставленої мети; особи, які зазнали господарських збитків від позбавлення чи обмеження прав, повинні бути за це винагороджені. Предметом науки про благоустрій І. В. Платонов визначав «таку частину законодавства, яка має метою визначення заходу з улаштування матеріального і морального добробуту народу, шляхом як позитивним (благоустрій), так і негативним (благочиння)». Розглядаючи роль поліції в реалізації державної влади, автор підкреслював, що поліцейська діяльність уряду повинна базуватися не стільки на примусових засобах, скільки на створенні державою соціально-правових гарантій матеріального і духовного розвитку народу [7].

Висновки. Незважаючи на неокресленість предмета та меж тогочасного поліцейського права, всі науковці схилилися до спільної ідеї, яка мала на меті насамперед досягнення права (справедливості) та блага (добробуту), хоч і бачили її реалізацію по-різному. Також велику роль для досягнення справедливості та добробуту мав відігравати добробут народу. Шляхи досягнення цього, на їх погляд, були різними – від надання більшої свободи для діяльності громадян до прямого економічного стимулювання. Необхідно зазначити, що ряд ідей щодо досягнення цілей, окреслених зазначеними вище правознавцями та державними діячами, було реалізовано в ході реформ, проведених у

шістдесятих роках XIX ст., передусім у ході земської, міської, судової та аграрної реформ.

Відповідно до земської та міської реформ створювалися виборні земські та відповідно міські установи, які перебирали на себе питання життєдіяльності земств та міст і підпорядковувалися губернаторові, чим розвантажували керівників, призначених з центру, насамперед губернаторів та їх апарат, а також давали можливість керувати на місцях громадянам, які краще знайомі з потребами та проблемами місцевого населення. Судовою реформою вводилися мирові суди, до яких судді та присяжні засідателі обиралися населенням, у зв'язку з чим вперше в історії Російської імперії саме народ став джерелом судової влади. Однак судова реформа не мала довготривалих наслідків, оскільки дуже швидко коло справ, які розглядалися мировими судами, було обмежено.

Таким чином, не було досягнуто головного завдання, яке ставили перед собою вчені-поліцейисти того часу, – добробуту населення. У подальшому, з розвитком поліцейського права питання добробуту населення буде викреслено з його складових, залишаючи при цьому виключно питання необхідності підтримки добробуту держави та правопорядку.

Список літератури

1. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підруч. / Ю. П. Битяк. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
2. Соломаха А. Г. Поліцейське право у наукових поглядах М. Бунге / А. Г. Соломаха // Адміністративне право і процес. – № 2 (12). – 2015. – 348 с.
3. Российское полицейское (административное) право, конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. Ю. Н. Стариков. – Воронеж, 1999. – 624 с.
4. Антологія української юридичної думки : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. ; упоряд. : Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов, І. Б. Усенко; відп. редактори Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов. – К. : Видавничий Дім «Юридична книга», 2003. – Т. 5 : Поліцейське та адміністративне право. – 600 с.
5. Сборникъ Императорскаго Российскаго Историческаго Общества. – Санкт-Петербург, 1894. – Т. 90. – 640 с.
6. Платонов І. В. Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном / І. В. Платонов. – Х., 1856. – 143 с.
7. Біля витоків поліцейського права (до 200-річчя з дня народження І. В. Платонова (Холмогорова) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://yuricom.com/ua/yuridichniy_visnyk_ukrainy/overview/?id=933.

References

1. Bytyak, Yu. P. (2005). Administratyvne pravo Ukrayiny [Administrative Law of Ukraine]. Kyiv: Yurinkom Inter.
2. Solomakha, A. H. (2015). Politseys'ke pravo u naukovykh pohlyadakh M. Bunhe [Police powers in the scientific views of M. Bunge]. Administratyvne pravo i protses, 2 (12), 348.
3. Starylov, Yu. N. (1999). Rosсыyskoe polytseyskoe (admynystratyvnoe) pravo, konets XIX – nachalo XX veka [The Russian police (administrative) law in the end of the nineteenth and beginning of the twentieth century]. Voronezh, 624.
4. Rymarenko, Yu. I., Averyanov, V. B., Usenko, I. B. (2003). Antolohiya ukrayinskoyi yurydychnoyi dumky. Politseys'ke ta administratyvne pravo [Anthology of Ukrainian legal opinions]. Kyiv: Vydavnychyy dim «Yurydychna knyha», 600.
5. Sbornyk Imperatorskaho Rosсыyskaho Istorycheskaho Obshchestva. (1894) [Collection of the Imperial Russian Historical Society]. Sankt-Peterburh, 640.
6. Platonov, I. V. (1856). Vstupytelnye ponyatyia v uchenye o blahoustroystve y blahochynnyy hosudarstvennom [Opening of the concept in the doctrine of the accomplishment and the deanery state]. Kharkiv, 143.
7. Bilya vytokiv politseyskoho prava (do 200-richchya z dnya narodzhennya I. V. Platonova (Kholmohorova) [At the root of police law (the 200th anniversary of I. V. Platonov (Kholmogorov))]. Available at : http://yuricom.com/ua/yuridichniy_visnyk_ukrainy/overview/?id=933.

ПОЛИЦЕЙСКОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ТРУДАХ ЮРИСТОВ ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЫ XIX ВЕКА

А. М. Пиляй

***Аннотация.** Исследуется теоретическая сторона полицейского права Российской империи первой половины XIX в. как науки, предшествовавшей современному административному праву Украины, с точки зрения юристов-современников. Проанализировано состояние законодательства и труда юристов и философов первой половины XIX века.*

***Ключевые слова:** полицейское право, полиция, государственное управление, административная функция государства, благоустройство.*

POLICE LAW OF RUSSIAN EMPIRE IN WORKS OF LAWYERS FIRST HALF NINETEENTH CENTURY

A. M. Piliiai

***Abstract.** The article examines the theoretical side of the police law of Russian empire first half of the nineteenth century, as a science that preceded the modern administrative law Ukraine, in terms of lawyers contemporaries. The state labor law and lawyers and philosophers of the first half of the nineteenth century.*

Keywords: *police law, police, public administration, administrative function of the state, improvements.*