

**1 ЭТАП**

**Управление полицейским  
государством**



# РАЗВИТИЕ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ УПРАВЛЕНИЯ

- Прежде всего это эволюционный процесс.
- Государственно-управленческая мысль, предметом которой является исследование государственного влияния на общественные отношения, управление общественными делами, имеет продолжительную историю



# ПРОБЛЕМА УПРАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНЫМИ ДЕЛАМИ

- Возникла на самых ранних этапах развития цивилизации.
- Например, в Древнем Риме, Греции и Египте значительное внимание уделяли поддержанию порядка и обеспечению лояльности граждан, благоустройству, организации и содержанию войска, сооружению дорог и каналов и т. п.



## В ЭПОХУ АБСОЛЮТИЗМА

- Управление общественными делами сосредоточивалось в руках правителя, воля которого была законом, а действия не ограничивались никакими административными предписаниями.
- Предмета науки административного управления еще не существовало, и не существовало сформированной системы распределения властей, а также административно-правового порядка, в рамках которого были бы установлены правовым путем субъективные права индивидуумов по отношению к государственной власти.



# КАМЕРАЛИСТИКА

- Считается, что начало развития науки административного управления положила именно она.
- В германской экономической литературе камералистика означала совокупность административных и хозяйственных знаний по ведению камерального, в узком смысле слова дворцового, а широком — государственного хозяйства.
- Камеральными науками назывался специальный цикл административных и экономических дисциплин, которые преподавались в XVII-XVIII вв. в университетах Германии и других европейских странах, а со 2-й пол. XIX в. также и в университетах России



- Эта наука исследовала целый ряд взаимосвязанных проблем: государственное управление, государственные финансы, экономику, аграрное дело, горное дело, торговлю и т.д.
- Ее наиболее яркими представителями являлись ученые — Зонненфельс, Шредер, Юсти, Берг и др.
- Дальнейшее развитие государственно-управленческая мысль получает в полицейской науке, или полицеистике, которая впоследствии преобразовалась в науку административного права.



# РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ МЫСЛИ В ПОЛИЦЕИСТИКЕ

- Полицейстика выделилась из камералистики.
- Основными представителями полицейской науки того времени называют Иоганна-Генриха-Готлиба Юсти, фон Зонненфельда и Пюттера.
- Последний определяет место полицейской науки в системе публичного права, характеризует полицейскую власть как орган защиты общества от опасностей.
- Юсти первым обосновал концепцию «учения о полиции». Термин «полиция» он определяет как совокупность мероприятий внутренней политики, имеющая целью обеспечение общественного благосостояния.



- В XVIII—XIX вв. полицейской признавалась деятельность по охране публичного и общественного порядка, личных и имущественных благ.
- Полицейская власть проявлялась в надзоре, профилактических мероприятиях и полицейской юрисдикции.
- Принципы правового государства влияют и на полицейское право, вследствие чего появляются попытки теоретического обоснования необходимости ограничения полицейской деятельности.
- Одна из таких попыток принадлежит фон Бергу, который в начале XIX в. перевел старое учение о полиции на принципы политико-правовых категорий, выработанные Пюттером и отразил это в своем семитомном труде «Справочник немецкого полицейского права» (1799-1806).

# ПРАВО УПРАВЛЕНИЯ

- Однако после установления конституционных форм правления почти во всех странах Европы и выделения исполнительной ветви власти, сфера действия полицейского права расширяется.
- Отношения в сфере государственного управления становятся сложными и полицейское право уже не способно их охватить. Это служит причиной появления нового понятия «право управления», авторство на которое принадлежит Лоренцу Штейну.
- Это право устанавливает принципы управления, основы применения дисциплинарного принуждения, очерчивает правовое поле таких важных институтов исполнительной власти, как правительство и армия, регулирует деятельность государственных служащих, их права и обязанности, ответственность в случае злоупотребления властью и т. п.



- Л. Штейн, а за ним и Роберт фон Моль, активно разрабатывая вопросы управленческого права, приходят к выводу о необходимости выделения из него права административного, как самостоятельной части дисциплины публичного права.
- Развивая административное право, Моль отдает предпочтение исследованию либеральных задач управления, доказывая необходимость учета старой полицейской наукой основ конституционализма и ограничения публичной власти принципами правового государства.



## НОВОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

- Опирается в тот период на новую кадровую профессиональную категорию — чиновничество, которая была необходимым условием эффективного становления и развития буржуазного государства
- Заметный вклад в связи с этим в теорию управления внес немецкий социалист и философ Макс Вебер, первым давший систематизированный анализ государственной бюрократии и являющийся автором теории бюрократии вообще.



## XIX ВЕК

- На протяжении XIX в. появляется множество интересных научных работ по вопросам управления, в которых последовательно все более разграничиваются административное право, государственное право и наука государственного управления. В конце
- XIX в. в западноевропейских странах, в частности во Франции, происходит процесс становления системы административных судов, в которых можно было обжаловать незаконные действия и решения административной власти. Параллельно этому происходит бурное развитие местного самоуправления, в связи с чем разрабатываются вопросы муниципального уровня управления.



## В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

- Наука полицейского права начала формироваться в начале XIX в.
- Становление и развитие полицейистики основывается на немецком научном опыте в этой области.
- Известные русские полицейисты второй половины XIX в. М.Х. Бунге, М.М. Шпилевский, И.Е. Андреевский, В.В. Ивановский, И.Т. Тарасов и прочие были приверженцами концепции Р. фон Моля, изложенной в его фундаментальном труде «Наука о полиции».



## ПРЕДСТАВИТЕЛИ НАУКИ ПОЛИЦЕЙСКОГО ПРАВА

- Одним из первых отечественных исследователей истории политико-правовых концепций науки полицейского права является М. М. Шпилевский.
- В своей работе «Полицейское право как самостоятельная область правоведения», изданном в 1875 году в Одессе, ученый уделяет внимание проблемам полицейского права Германии



## М.Х. БУНГЕ (1823-1895)

- Профессор полицейского права Киевского университета, один из первых адептов немецкого полицеизма, придерживался концепции расширенного толкования полицейского права, изложенной в произведениях Роберта фон Моля. Он занимается исследованием источников полицейского права, к которым относит не только законы, но и подзаконные акты, акты органов исполнительной власти, одним из первых обосновывает понятие субъектов полицейского права.



## И.Т. ТАРАСОВ

- Профессор Московского университета, был одним из первых, кто обосновал разделение предметов полицейского и административного права.
- Регламентация общественных отношений, не связанных с деятельностью полиции, может быть предметом самостоятельной науки административного права.
- Среди теоретических проблем курса основное внимание уделено соотношению властных полномочий полиции: распорядительной деятельности и средствам государственного принуждения.
- В своем труде «Очерк науки полицейского права» (1897), кроме вопросов материального права, ученым анализируются также процессуальные аспекты полицейского и административного права, в частности деятельность административных судов.
- Неординарность, нестандартность научных исследований подтверждается его обращением к таким проблемам отечественной науки административного права, которые еще не анализировались.



## А.Я. Антонович

- Профессор юридического факультета университета Святого Владимира в Киеве, специалист по политической экономии и полицейскому праву, полицейское право определял как «науку, изучающую правовую основу хозяйственного влияния со стороны общества и государства для сохранения и развития народного блага».
- К задачам этой науки он относит исследование всех хозяйственных норм, направленных на охрану существующего благосостояния, то есть предупреждение и прекращение действий, которые могут нарушить благосостояние, а также исследование всех норм с целью надлежащего содействия дальнейшему развитию народного блага.
- Полицейское право, по мнению ученого, является необходимым дополнением политической экономии.



## И.Е. АНДРЕЕВСКИЙ

- Среди полицейистов конца XIX в. — приверженцев немецкой школы полицейского права — нельзя не назвать профессора Санкт-Петербургского университета, изложившего свою концепцию полицейистики в фундаментальном труде «Полицейское право».



## И.Е. АНДРЕЕВСКИЙ

- Определенное внимание уделяет генезису полицейского права, в становлении которого различает три этапа.
- Первый — античный и раннефеодальный (до начала XIII в.), когда формируются властные органы, деятельность которых еще очень несовершенна.
- Второй период развития полицеистики (XIII-XVIII вв.) характеризуется становлением органов государственного принуждения, обеспечивающих общественную безопасность, развитием правовых основ их деятельности и как следствие — постепенным ограничением неправовых методов государственного принуждения.
- Третий этап знаменует формирование и развитие специализированных органов исполнительной власти. В этот период появляются «полицейские государства», к которым ученый относит, прежде всего, послереволюционную Францию.

## И. Е. АНДРЕЕВСКИЙ

- Совершенствование системы охраны общественного порядка в России, в частности, создание превентивной системы, связывает с совершенствованием функций правоохранительных органов Министерства полиции, а затем — Министерства внутренних дел, которое объединяет полномочия по предупреждению и прекращению правонарушений.



## И.Е. АНДРЕЕВСКИЙ

- Его учение основано на исследовании публично-правовых учреждений, их природы, функций, недостатков и преимуществ. По политическим взглядам он — либерал, приверженец идеи правового государства. Характерным для учения И. Е. Андреевского является разделение деятельности полиции на обеспечивающую безопасность (полицию безопасности) и обеспечивающую благосостояние (полиция благосостояния).



## И.Е. АНДРЕЕВСКИЙ

- Концепция полиции безопасности базируется на противопоставлении факторов, основывающихся на воле человека и от нее не зависящих. Но и первые, и вторые служат причиной отрицательного влияния на публичный интерес.
- Полиция благосостояния имеет целью создание социально-правовых гарантий духовного развития народа, она является право-реализующим фактором общегосударственной социальной политики.
- Основным методом влияния правоохранительных органов является государственная разрешительная политика.
- По мнению ученого, государственное влияние не может быть одинаковым для разных областей и зависит от традиций и публичного интереса.
- Таким образом, вместе с правительственной полицейской деятельностью рассматривает также общественную полицейскую деятельность.



## КОНЦЕПЦИЯ ПОЛИЦЕИСТИКИ И.Е. АНДРЕЕВСКОГО

- Отрицает противопоставление Общей и Особенной частей учебного курса. Теоретические дефиниции действующего права рассматриваются им в единстве их практического осуществления.

### М. М. БЕЛЯВСКИЙ

- Еще один из ученых-полицейстов того времени, который в своих произведениях высказывает мнение о том, что современное состояние общественной жизни предусматривает повышение роли государства в управлении.



## В. В. ИВАНОВСКИЙ

- Профессор, один из известных полицейстов конца XIX — начала XX в, обосновал принцип единства концепций полицейского и административного права.
- Административное право включает право внутреннего управления и полицейское право, предметом которого он считает изучение законов и подзаконных актов, регламентирующих мероприятия для создания безопасности и благосостояния.
- Впервые в отечественной науке обосновано не только становление новой области административного права, но и сделана попытка разработки методологии административно-правовой науки.
- Автор, в частности, выделяет группу общих методов и среди них — метод классификации, историко-сравнительный, юридический. Определенное внимание в его произведениях уделено организации государственной службы. Эти и прочие вопросы ученый раскрывает в произведении «Русское государственное право. Т. 1. Верховная власть и ее органы» (1895—1898). Вопреки определенной оригинальности, концепция В. В. Ивановского не раскрывает специфики административного права, его институтов, рассматривая их как составную часть науки государственного права.



# ВЫДАЮЩИЕСЯ ПРЕДСТАВИТЕЛИ НАУКИ ПОЛИЦЕЙСКОГО ПРАВА

- М.М. Шпилевский, М.Х. Бунге, И.Т. Тарасов, А.Я. Антонович, И.Е. Андреевский, М.М. Белявский, В.В. Ивановский
- Характерным для учения **И.Е. Андреевского** является разделение полиции на полицию безопасности и полицию благосостояния.
- **М.М. Белявский** в своих произведениях высказывает мнение о том, что современное состояние общественной жизни предусматривает повышение роли государства в управлении.
- **В.В. Ивановский** обосновал принцип единства концепций полицейского и административного права.

