



УДК 339.8

<https://orcid.org/0000-0001-7183-5206>

DOI <https://doi.org/10.32703/2663-6352/2021-1-9-3-9>

Беззубов Дмитро Олександрович,

доктор юридичних наук, професор,

професор кафедри конституційного та

адміністративного права

Юридичного факультету,

Інституту управління, технологій та права

Державного університету інфраструктури та технологій,

м. Київ, Україна

ІСТРІОГРАФІЯ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ПРАВА В УКРАЇНСЬКІЙ ПРАВОВІЙ НАУЦІ ПОЧАТКУ ХХ СТ.

Анотація. У статті проаналізовано становлення та розвиток поліцейського права в українській правовій науці поч. ХХ ст., а також з'ясовано її подальший вплив на формування сучасної системи адміністративного права. Досліджено погляди на питання основних проблем науки поліцейського права та зародження науки адміністративного права на території України провідними вченими юристами різних правових шкіл України. Виділено наукові школи та їх погляди на шляхи розвитку науки адміністративного права.

Ключові слова: поліцейське право, поліцейстика, поліція безпеки, поліція добробуту, адміністративне право, поліцейська діяльність.

Annotation. The article analyzes the formation and development of police law in the Ukrainian legal science of the early twentieth century, as well as clarifies its further impact on the formation of a modern system of administrative law. Views on the main problems of the science of police law and the origin of the science of administrative law on the territory of Ukraine by leading legal scholars of various law schools of Ukraine are studied. Scientific schools and their views on the development of the science of administrative law are highlighted. The basic theories of administrative law from the standpoint of the science of police law are established. The views of scholars in the field of police law on the subject and method of management, functions and system of science of police law and the general foundations of the theory of administrative management are determined. Views on the positions of administrative law of various scholars in the field of theory of state and law. The specifics of the development of the theory of administrative law on the territory of modern Ukraine taking into account the territorial subordination are determined. The discussion of scholars about the place and role of police and administrative law in the state continues today. Formed schools of administrative law on the territory of Ukraine have different views on the development of administrative law. Systematization of the history of administrative law will establish a unified approach to determining the place and role of administrative and police law in the system of public administration. The historical connection between police law and administrative law as an element of protection of public order in the state is

established. Prospects for the development of research in the field of historiography of administrative and police law are outlined. Some points on the specifics of the development of the science of police law in Ukraine and the connection with European countries are identified. Attention is drawn to the pattern - the experience of legislation is gradually moving to the scientific world of administrative law. The development of administrative law occurs through the development of legislation. The history of administrative law is an integral part of the science of administrative law.

Keywords: police law, policing, security police, welfare police, administrative law, policing.

Постановка й обґрунтування актуальності проблеми. У своєму розвитку поліцейське право пройшло складний і тернистий шлях, результати якого засвідчують його суттєвий вплив на формування сучасної системи адміністративного права. Однак нині науковцями майже не приділено уваги аналізу і дослідженню таких складних теоретичних питань, як, зокрема, поліцейстика. Ці та інші причини, а також необхідність з'ясування сучасного тлумачення поняття «поліцейське право» й обумовлюють актуальність цієї роботи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Історіографію розвитку науки поліцейського (адміністративного) права в Україні досліджували у своїх працях такі сучасні українські вчені, як В. Авер'янов, Ю. Римаренко та І. Усенко, Ю. Битяк, О. Андрійко, Є. Додін, Н. Саліщева та ін. Огляд деяких теоретико-методологічних аспектів поліцейського права здійснено в публікаціях В. Базилевича, П. Біленчука, Л. Горкіної, Л. Коваль, В. Крижановської, Т. Коломоєць, М. Лошицький, С. Федчишина, М. Курка, І. Гриценка, О. Бандурки, О. Ярмиш та ін. Незважаючи на чималу кількість праць, окремого комплексного дослідження, присвяченого питанню історіографії поліцейського права в українській правовій науці ХХ ст., немає.

Метою цієї статті є аналіз історії становлення та розвитку науки поліцейського права в українській правовій науці поч. ХХ ст., а також її подальшого впливу на формування сучасної системи адміністративного права.

Виклад основного матеріалу дослідження. Історія становлення вітчизняної науки поліцейського права, на відміну від цього процесу у країнах Західної Європи, є відносно короткою, її зародження визначається поч. ХІХ ст. і обумовлене значною мірою саме «перенесенням на вітчизняний ґрунт західних теорій» [8, с. 13].

Основоположник поліцейського права Н. Делмаре в своїй праці «Трактат про поліцію» визначив, що розвиток науки управління є частиною державної політики та забезпечення її безпеки та безпеки громадян. Неможливо розглядати проблематику адміністративного права без детального аналізу історіографії.

Науковий потенціал поліцейського права в українській правовій науці ХХ ст. був представлений роботами І. С. Андрієвського, М. Белявського, Е. Берентдса, В. Гессена, П. Гуляєва, В. Дерюжинського, А. Єлістратова, В. Івановського, М. Лошицького, В. Лешкова, І. Платонов, І. Тарасова, М. Шпилевського та ін.

Дослідник В. Лешков зазначав: «У ХVІІІ ст. ми тільки вслуховувалися та

вдавались у те, що за кордоном було говорено, написано та зроблено у частині поліції, а в XIX ст. тільки викладали російською мовою поняття, розроблені Молем у його праці «Наука про поліцію» [10]. Провідні науковці-поліцейсти, наприклад, І. Андреевський, М. Шпилевський, І. Платонов, у своїх дослідженнях майже завжди спиралися на теоретичні положення західних учених у галузі поліцейського права.

Зародження науки «поліцейське право» відбулося на поч. XIX ст. [9] і її основоположником став П. Гуляєв, видавши працю «Права и обязанности градской и земской полиции и всех вообще жителей российского государства в отношении к полиции», яка не була за своїм змістом науковою, адже ані аналізу, ані критики викладеним твердженням дано не було. У ній йшлося про закони, які визначали структуру поліції та її обов'язки, а також про закони, які окреслювали права громадян. Згідно з дослідником поліцейське право поділялося на дві групи: перша – стосувалася правового статусу поліції, а друга – прав громадян у відносинах з поліцією [1].

Наукова праця І. Платонова «Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном» полягала у спробі розробити вчення про благоустрій та благочиння, які і були головними елементами його системи поліцейського права. Учений виокремив у сутності науки поліцейського права два основні аспекти – науку про благоустрій та науку про благочиння. Про це пізніше напише й обґрунтує Н. Бунге, який, будучи за фахом економістом, намагався саме з погляду економіки з'ясувати сутність та призначення поліцейського права. Поліцейське право, як зазначав дослідник, мало комплексний характер: перша частина – вчення про безпеку, або закони благочиння, належала до державного права, а друга – вчення про добробут (закони благоустрою) мала розглядатися як прикладна частина політичної економії. Детальний аналіз обох частин Н. Бунге подав у своїй монографії «Полицейское право. Введение в государственное благоустройство» [4].

Однак таку позицію не підтримав А. Антонович, запропонувавши власну диференціацію, зокрема: загальне вчення про фактори добробуту та вчення про окремі галузі діяльності, спрямовані на досягнення добробуту. Кожна з цих частин поділялася на свої складові. У першій частині виділялися розділи про поліцію населення, поліцію сил природи, поліцію капіталу, у другій – досліджувалися питання виробництва, розподілу та споживання [3, с. 298]. Дослідник розглядав поліцейське право як науку, що має чіткі національні риси, яка повинна вивчати «ті правові підстави для діяльності держави, скерованої до створення народного добробуту, які вкорінені в національних особливостях даного народу і являють собою умови його національного розвитку... Подібно до того як позаіндивідуальним немає загальнолюдського розвитку, так і поза національним розвитком не може бути спільного розвитку людства. Тільки набравши національних рис, наука поліцейського права слугує інтересам загальнолюдської культури» [3, с. 74].

Аналіз праць поліцейста І. Андреевського дає підстави констатувати, що у змісті науки поліцейського права вчений виокремив дві частини – поліцію безпеки та поліцію добробуту, «де зміст кожної з них знову ж таки розпадався на структурні елементи нижчого системного рівня. Перша частина об'єднувала

норми (заходи), спрямовані на попередження небезпеки, яка могла настати від злої волі людини, та норми (заходи), спрямовані на попередження та усунення небезпеки, яка прямо не залежала від людської волі. Що ж стосується поліції добробуту, то вона складалася вже з трьох основних інститутів (у сучасному розумінні). Перший об'єднував заходи, спрямовані на сприяння духовному добробуту населення, другий – заходи, спрямовані на забезпечення матеріального добробуту населення, третій – заходи, покликані забезпечувати умови добробуту як матеріального, так і духовного» [2]. І. Андреевський характеризував співвідношення поліцейського права з іншими юридичними науками (державним, фінансовим, цивільним, судовим, церковним та міжнародним правом). Саме наукові погляди і висновки цього вченого суттєво вплинули на подальші дослідження у сфері поліцейського права.

Протилежну позицію у питанні розуміння та системи поліцейського права займав М. Шпилевський, про що йдеться у його монографії «Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения», яка стала логічним продовженням ідей В. Лешкова про тотожність поліцейського і суспільного права. Згідно з М. Шпилевським «суспільне право є вищим шаблоном розвитку поліцейського права, суспільне право є «правом особи або правом на розвиток і охорону особи». Система суспільного права мала включати загальну і особливу частини. Зміст першої становить виклад основних засад і категорій суспільного права, а особливої частини – виклад окремих інститутів суспільного права. В особливій частині автор виділив два розділи, з яких перший присвячувався вченню про право соціальної організації народу, а другий – вченню про право розвитку і охорони суспільних сил народу. Відповідно у першому розділі вивчалися норми: про право сходок і зібрань; право товариств і компаній; право суспільних союзів; право станovo-професійних союзів; право громад; право земств. Другий розділ був присвячений дослідженню норм, які мали регулювати різні види економічної діяльності та соціального розвитку» [3, с. 81–82].

Різні підходи науковців призвели до появи на початку ХХ ст. двох вітчизняних шкіл, представники яких мали різні погляди на місце і роль поліцейського права у структурі правової галузі. Одні (І. Тарасов, В. Івановський, В. Гессен) стверджували, що поліцейська діяльність, зважаючи на свою специфіку, не може охоплюватися поняттям «державне управління», і тому поліція є самостійною частиною адміністрації, а поліцейське право – частиною адміністративного. Представники іншої школи (В. Дерюжинський, А. Єлістратов) аналізували поліцейське право тільки в історичному аспекті, як «учення про управління, що замінило собою систему поліцейського права». Остаточно поліцейське право перейменувалося в адміністративне право на початку ХХ ст. внаслідок революційних подій, які не дали вітчизняній науці поліцейського права можливості розвиватися надалі.

Важливу роль у трансформації поліцейського права в адміністративне відіграла наукова діяльність І. Тарасова. Особливістю підходу вченого до дослідження поліцейського права, на відміну від попередників, було намагання здійснити догматичне вивчення поліцейського права шляхом аналізу правових норм, що визначають поліцейську діяльність держави, а також завдання, форми та межі цієї діяльності. У праці «Очерки науки полицейского права» вчений

розділив поліцейське право на три частини: вступ, загальну та особливу частини. «Вступ містив у собі усе вступне, підготовче, поділявся на дві частини: основні поняття і історія вчень та установ. У загальній частині, яка зосереджувала все те, що має загальне значення для усієї поліцейської діяльності, – три розділи: органи поліцейської діяльності, влада цих органів та забезпечення закономірності у поліцейській діяльності. Особлива частина розпадається на сім відділів відповідно до найважливіших галузей поліцейської діяльності, а саме: безпеку, освіту, сполучення, поведження, виробництво, розподіл та споживання» [3, с. 187]. Тобто І. Тарасов не тільки намагався створити нову систему поліцейського права, а й взагалі прагнув по-новому підійти до тлумачення та призначення цієї галузі права.

Натомість В. Дерюжинський, праці якого побачили світ на поч. XX ст., як і більшість його сучасників, відстоював погляд, що «вивченню поліцейським (адміністративним) правом підлягають три великі групи явищ. По-перше, усі ті галузі державного та громадського життя, які мають своїм предметом різні сторони господарства (різні види промисловості); по-друге, ті галузі державного та суспільного життя, які мають своїм завданням сприяння духовно-інтелектуальному розвитку населення (сюди належать, головним чином, турботи держави та суспільства про народну освіту, як елементарну та загальну у всіх її стадіях, так і професійну); по-третє, група явищ, до якої входять ті сторони державної та суспільної діяльності, які за своїм характером не можуть бути віднесені прямо до одної з двох згаданих галузей, але які, незважаючи на це, також необхідні в інтересах забезпечення всебічного культурного розвитку як цілого суспільства, так і окремих його членів» [5, с. 16–17]. Тобто дослідник обмежував предмет поліцейського права тими відносинами, які виникали у сфері управління економікою, соціально-культурною сферою та охороною громадського порядку.

Наукові погляди В. Івановського на предмет адміністративного права були близькими до В. Дерюжинського та І. Тарасова, оскільки перший також обмежував регулівний вплив норм адміністративного права сферою внутрішнього управління, виділяючи у ній три основні напрями діяльності суб'єктів – господарський, соціально-культурний та захисний.

І В. Дерюжинський, і В. Івановський будували свою систему поліцейського (адміністративного) права, базуючись на науці про державу. Натомість В. Гессен стверджував, що «найменування науки адміністративного права наукою поліцейського права дискредитує цю науку, вселяючи неправильне уявлення про її зміст, оскільки поліцейською діяльністю (в наукових поглядах кін. XIX – на поч. XX ст.) є не адміністративна діяльність загалом, а лише певний вид державної діяльності – діяльність, спрямована на підтримку безпеки і порядку, пов'язану із застосуванням примусової влади» [6, с. 21].

Заперечував позицію В. Гессена А. Єлістратов, який не обмежував науку адміністративного права винятково внутрішнім управлінням, вважаючи, що її межі значно більші – «...адміністративне право регулює правовідносини не тільки у тих службах, які належать до сфери внутрішнього управління, але також і у галузі управління військового, церковного та фінансового» [7, с. 38].

М. Палібін, розмірковуючи над змістом науки поліцейського права, шукав відповідь на це питання в етимології та змісті поняття «поліція» і зазначав, що «поліцейська діяльність держави полягає в спостереженні за підприємствами приватних осіб, спілок і товариств, що мають за мету забезпечити умови безпеки і добробуту» [12, с. 1–2]. Тобто поліцейську діяльність дослідник ототожнює із внутрішнім управлінням, оскільки останнє «стосується забезпечення умов безпеки та добробуту суспільства» [12, с. 1].

Аналогічну думку висловлював і П. Шеймін, який розглядав науку поліцейського права як складову частину права управління – «Наука, що вивчає правові норми області внутрішнього управління, називається наукою поліцейського права або наукою внутрішнього управління» [12, с. 4; 13].

Висновки та перспективи подальших досліджень. На підставі проведеного дослідження та аналізу наукового доробку вчених, присвяченому поліцейському праву в українській правовій науці ХХ ст., можна зробити такі висновки:

1) історія української науки поліцейського права є порівняно короткою, і пов'язана вона з перенесенням у вітчизняні традиції західних теорій, розроблених дослідниками Юсті, Зонненфельсом, Бергом та Модем;

2) науковий потенціал поліцейського права в українській правовій науці ХХ ст. був представлений роботами І. Андрієвського, М. Белявського, Е. Берентдса, В. Гессена, П. Гуляєва, В. Ф. Дерюжинського, А. Єлістратова, В. Івановського, М. Лошицького, В. Лешкова, І. Платонов, І. Тарасова, М. Шпилевського та ін.;

3) основоположником науки «поліцейське право» став П. Гуляєв, видавши працю «Права и обязанности градской и земской полиции и всех вообще жителей российского государства в отношении к полиции»;

4) існували позиції, що поліцейському праву притаманний комплексний характер: перша частина – вчення про безпеку, або закони благочиния, належала до державного права, а друга – вчення про добробут (закони благоустрою) мала розглядатися як прикладна частина політичної економії. Окрім того, наука поліцейського права як складова частина права управління, – це «наука, що вивчає правові норми області внутрішнього управління»;

5) більшість учених вважали, що заміна поліцейського права адміністративним повинна відбуватися поступово, причому саме поліцейське право як сукупність правових норм, не зникає, а входить до складу адміністративного, виконуючи притаманну йому функцію. Перспектива майбутніх розвідок полягає у дослідженні ролі науки поліцейського права у трансформації та розвитку адміністративного права.

Література:

1. Андреевский И.Е. Полицейское право. Т. I. – СПб., 1874. – 648 729 с.
2. Андреевский И.Е. Полицейское право. Т. II. – СПб., 1876. – 729 с.
3. Антологія української юридичної думки. В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. Том 5: Поліцейське та адміністративне право. – К.: Видавничий дім «Юридична книга», 2019. – 600 с.

4. Бунге Н. Х. Полицеское право. Благоустройство / Н. Х. Бунге. – К., 1873. – 273 с.
5. В. Дерюжинский Полицеское право. – СПб., 1908. – 552 с.
6. Гессен В. М. Лекции по полицескому праву / В. М. Гессен. — СПб.: Тип. «Съвеър», 1907–1908. – 220 с
7. Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. – Изд. 2-е. – М., 1917. – 294 с.
8. Кобалевский В. Советское административное право. – Х., 1929. – 417 с.
9. Курінний С.В. Предмет і об’єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування: автореф. дис.... доктора юрид. наук: 12.00.07 / І.В. Курінний; НАВСУ. – К., 2017. – 36 с
10. Лешков В.Н. Рецензия на работу Андреевского «Полицеское право» Т.1 СПб., 1871. // Беседа. – 1871. – № 5. – С. 27.
11. Лошицький М. Реабілітація поліцеського права / М. Лошицький // Право України. – 2019. – № 7. – С. 95–99.
12. Палибин М. К. Повторительный курс полицеского права / М. К. Палибин. – СПб., 1900. – 234 с.
13. Учебник права внутреннего управления (полицеского права). Вып. 1 / [соч.] П. Шеймина, прив.-доц. Новорос. ун-та. – СПб.: тип. Н. А. Лебедева, 1891. – 162 с.