

УДК 342

Генезис западноевропейской науки административного права

Малиновская Виктория Михайловна

Кандидат юридических наук, доцент,
кафедра теории права и сравнительного правоведения,
Московский государственный институт международных отношений (университет)
Министерства иностранных дел России,
119454, Российская Федерация, Москва, просп. Вернадского, 76;
e-mail: malinovskayavika@yandex.ru

Аннотация

В настоящей статье автор обращает внимание на особенности становления и развития науки административного (полицейского) права в странах Западной Европы. Автор раскрывает понятие публичного управления в соответствии с представлениями зарубежной административно-правовой науки (континентальный подход). Особое внимание уделено вопросу определения предмета науки административного права в трудах зарубежных ученых, заложивших фундаментальные основы административно-правовой науки, Н. Деламара, И. Юсти, Й. Зонненфельса, Г. Берга, Р. Моля, Л. Штейна и О. Майера. В ходе проведенного исследования формулируется понятие и предмет административного права как отрасли публичного права в странах Западной Европы. В статье автор предлагает заимствовать западноевропейский опыт в сфере правового регулирования административной деятельности российскому законодателю.

Для цитирования в научных исследованиях

Малиновская В.М. Генезис западноевропейской науки административного права // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 5А. С. 27-36.

Ключевые слова

Полиция, полицейское право, полицейская деятельность, административное право, административная деятельность, административно-правовая наука, публичное управление.

Введение

Наука административного права является наиболее молодой из фундаментальных юридических наук. Процесс ее зарождения в странах Западной Европы приходился на конец XVIII – начало XIX века. Наука административного права формировалась на основе полицейского права, а полицейское право вело свое начало из камеральных наук: камералистика – наука о финансах, экономике, хозяйстве и управлении.

Камералистика возникла в Западной Европе в середине XVIII века. Ее преподавали в университетах Франции, Пруссии, Австрии. Монархии того периода (Францию Людовика XIV, Пруссию Фридриха II, Австрию Иосифа II) можно охарактеризовать как сильные полицейские государства. При простоте управленческой жизни того времени полиция оказывалась центром по управлению обществом: она руководила всем, за всеми наблюдала, обязана была во все вмешиваться.

Термин «полиция» впервые стал использоваться в античной литературе. Аристотель в своем учении о государстве под словом "politia" подразумевал не только форму государства, но и управление государственными делами. В аналогичном смысле термин «полиция» перешел в латинский язык, а вместе с рецепцией римского права стал использоваться в средневековой Европе. С установлением в западноевропейских странах абсолютизма была выработана и вошла в норму практика опеки государством всех без исключения сторон общественной жизни [Ермакович, 2014, 3].

От термина «полиция» было образовано понятие «полицейская деятельность», а затем и «полицейское законодательство». Первоначально термин «полиция» использовался в средневековых научных трактатах не в том значении, к которому мы привыкли сегодня. Профессор полицейского права В.Ф. Дерюжинский в своем учебнике писал так: «Термин этот греческого происхождения от слова, politeia (от πολιτεία – город), означавшего городское, государственное устройство. В таком первоначальном смысле термин этот перешел в латинский язык, под формой politia, и в таком значении употреблялся средневековыми писателями. Но с конца XIV века его начали употреблять сначала во Франции, а затем и в Германии в несколько ином смысле; под французским термином "police", "policite" и немецким "polizei" стали мало-помалу понимать совокупность различных элементов общественного порядка, общественное благополучие, а также и правительственную деятельность, направленную к обеспечению его. Он обнимал собою всю совокупность дел светского управления – "res politicae", в отличие от "res ecclesiasticae", дел церковных. Сначала термин «полиция» в этом широком смысле вошел в употребление в официальном языке законодательства и администрации, а затем проник и в научную литературу, представители которой применили его и к характеристике направления, в течение долгого времени господствовавшего в истории различных государств» [Дерюжинский, 1903, 6].

Становление и развитие науки административного права в странах Западной Европы

На базе французского полицейского законодательства появился первый научный труд французского политика и писателя Николя Деламара (1639-1723). Этот научный труд вышел под названием «Трактат о полиции». Парижские власти заказали Н. Деламару составить полный свод полицейских постановлений. Однако им было подготовлено теоретическое пособие о правильном управлении государством. Работа состояла из 4-х томов: первый издан в 1707 году, а последний – уже после смерти автора в 1738 году [Delamare, 1719-1738]. Деламар рассуждал о полиции как об одном из административных ведомств французского государства и полагал, что полиция должна охватывать все важные для населения вопросы, а именно вопросы безопасности и здоровья граждан, продовольствия, гигиены, путей сообщения. Полиция должна заботиться о нравах и религии, науке и искусстве, о бедных и нищих. На основе учения Н. Деламара в становление полицейского права значительный вклад внесли немецкие юристы И. Юсти, Й. Зонненфельд, Г. Берг и Р. Моль.

Иоганн Генрих Готлиб Юсти (1708-1771) к науке полицейского права относил меры, направленные на развитие и охрану способностей и наклонностей людей, а именно: заботы о религиозно-нравственном состоянии подданных, о гражданском состоянии подданных, попечение внутренней безопасности. И. Юсти переработал и систематизировал результаты сочинений Н. Деламара, придал им вид самостоятельной отрасли знания. В работе «Основные начала полицейской науки», изданной в 1756 году, он прямо заявляет, что его сочинение есть первый научный трактат о полиции, в котором эта наука представлена вполне самостоятельной и со своим лицом. «Совершенство наук, – писал он, – заключается в том, что они вполне отделены друг от друга и границы каждой из них строго определены» [Justi, 1872, 8].

И. Юсти характеризует науку о полиции как ставящую перед собой задачу организации государства таким образом, чтобы безопасность и благосостояние отдельной семьи находились в согласии с безопасностью и благосостоянием всего общества. О своем материальном благополучии граждане заботятся сами, но государство обязано позаботиться об охране общественного порядка и содействии благосостоянию народа путем проведения каналов, устройства плотин, дорог, приспособления почвы для хлебопашества и скотоводства. Большое значение И. Юсти придает семейному воспитанию, которое способствует укреплению государства.

В 1765 году профессор Венского университета Йозеф фон Зонненфельс издал книгу "Grundsätze der Polizei-Handlungs und Finanzwissenschaft" –собственно учебник по камеральным наукам – «Основы учения о полиции, торговле и финансах». По мнению профессора Й. Зонненфельса, предмет полицейской науки ограничивался установлением и охраной внутренней безопасности, среди которых были и меры, касающиеся духовного благосостояния (попечение об образовании, об исправлении нравов).

Предметом науки полиции Й. Зонненфельс считает: 1) обеспечение безопасности граждан; 2) обеспечение их материального благополучия. Безопасность есть такое состояние, при котором граждане ничего не опасаются и могут спокойно трудиться. Под материальным благополучием граждан Й. Зонненфельс понимает возможность посредством труда создавать материальный достаток, но при известном содействии со стороны государства [см. Дорская, 2008, 176]. Главную роль в реализации этих задач государства Зонненфельс отводит аппарату управления, который получает название полиции. Таким образом, в отличие от И. Юсти, Й. Зонненфельс понимает полицию в узком смысле как специальный аппарат, обеспечивающий внутреннюю безопасность населения.

Высокого уровня наука полиции достигает на рубеже XVIII–XIX веков в сочинениях Генриха Берга (1765–1843), главное сочинение которого «Руководство к немецкому полицейскому праву» (1799) признавалось в свое время образцовым. «Полиция, – писал Берг, – есть та часть государственной власти, которая не только заботится вообще о предупреждении и устранении общевредных зол внутри государства, но также стремится содействовать безопасности граждан во всех тех случаях, когда другие отрасли государственной власти, согласно особому своему назначению, недействительны» [цит. по: Шпилевский, 1875, 31–32]. Профессор Г. Берг тщательно анализирует полицейскую власть и полагает, что она может осуществляться в различных формах: в издании юридических актов, в управлении, надзоре и контроле, в юрисдикционной деятельности. Заметный вклад в становление полицейского права Генрих Берг внес, издав в 1799 году «Руководство к немецкому праву» в 6-ти томах. По мнению Берга, наука полицейского права состояла из 2 частей: 1) полиции благосостояния, или права публичной безопасности: народонаселение, здоровье, домашний порядок, религия, обучение, нравы, несчастные случаи, сельское хозяйство, городское хозяйство, 2) полиции безопасности или права частной безопасности: право общей полиции частной безопасности, право безопасности личности, собственности, свободы и чести [см. Дорская, 2008, 176].

Важное место в науке полиции Г. Берг отводит полицейскому законодательству или полицейскому праву. Термин «полицейское право» появился до Г. Берга, но именно он поставил его на юридическую основу, разделив полицейское законодательство на законодательство о полиции и законодательство, созданное полицейской властью. Г. Берг также классифицировал полицию на два вида: полицию безопасности и полицию благосостояния. Эти термины принадлежат Г. Бергу и сохранились в науке полицейского права до 70-х годов XIX века, т. е. до реформы, которую совершили в этой науке Л. Штейн и О. Майер.

Существенно пересмотрел предмет полицейского права немецкий правовед Роберт фон Моль (1799–1875). В своей книге «Наука о полиции как учение о правовом государстве» («*Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaat*»), изданной в 1832 году, профессор Р. Моль объяснил необходимость пересмотра термина «полицейское право» и замену его термином «административное право» в связи с переходом от «полицейского государства»

к «правовому государству». Сочинение Моля коренным образом повлияло на развитие науки полицейского права.

Автор подчеркивает два положения: первое – полицейская деятельность есть исключительно деятельность правительства и его органов; второе – задача такой деятельности является отрицательной, заключающейся в обеспечении безопасности и благосостояния отдельного человека. При этом Р. Моль подробно рассматривает вопрос о границах полицейского вмешательства государства. Полиция не должна действовать там, где внешние препятствия на пути к благосостоянию могут быть устранены посредством применения человеком собственных усилий [Моль, 1871, 55-56].

Р. Моль – последний крупный представитель науки полицейского права в Западной Европе. Вместе с тем он ученый, который делает шаг в сторону преобразования данной науки в науку административного права, пытаясь объединить два понятия – полицию безопасности и полицию благосостояния – в одно. Р. Моль в самой начальной форме выдвигает категорию внутреннего или государственного управления, которая станет исходной для развития науки административного права в исследованиях выдающегося немецкого ученого-административиста Л. Штейна.

Важную роль в завершении реформы науки полицейского права и переходе к науке административного права сыграли немецкие юристы Л. Штейн и О. Майер. Лоренц фон Штейн (1815-1890) написал книгу в 7 томах «Учение об управлении» ("Die Verwaltungslehre") [Штейн, 1874]. В Российской империи учение Лоренца Штейна было очень популярно и его книги переводили на русский язык. В своем семитомном сочинении, изданном в 1865-1868 годах, Л. Штейн изложил основы теории о государственном управлении, используя термин Р. фон Моля «административное право». Отто Майер (1846-1924) в своей работе «Немецкое административное право» ("Deutsches Verwaltungsrecht", 1895-1896) окончательно отграничивает право управления от учения об управлении. По его мнению, право управления или, что одно и то же, право государственного управления образует предмет науки административного права. При этом О. Майер подразделяет государственную деятельность на законодательную, управленческую и судебную, утверждая, что государственное управление есть административная деятельность государства, основанная на юридических нормах [Mayer, 1895, 57].

Современное административное право в странах Западной Европы тесно связано с понятием «публичное управление». Большинство немецких ученых правоведов считают невозможным выражение публичного управления в одной дефиниции. Это объясняется многообразием видов управленческой деятельности, осуществляемой органами государства. Традиционно выделяют три значения понятия «публичное управление»:

- 1) в организационном смысле – это собственно субъекты публичного управления и их иерархия;
- 2) в материальном смысле – это деятельность государства по осуществлению его целей, за исключением законотворчества и судопроизводства;

3) в формальном смысле – это вся деятельность, осуществляемая органами публичного управления, независимо от того, является ли она управлением в материальном смысле.

В связи с вышеизложенными подходами под публичным управлением в зарубежном административном праве понимается деятельность по выполнению задач, связанных с организацией управления обществом и его членами через специально уполномоченных для этого органы и их должностных лиц, носителей административной власти. В качестве носителя административной власти рассматриваются все организации, в деятельности которых прямо или косвенно участвует государство. Носителями административной власти являются прежде всего органы государственной власти; муниципальные органы и общины; юридические лица публичного права, за исключением тех, которые работают в сфере общественной деятельности; юридические лица частного права, участниками которых являются одно или несколько юридических лиц публичного права, а также те, которые являются носителями государственно-властных полномочий в том случае, если эти полномочия им передаются в порядке делегирования.

Административное право в странах Западной Европы является самостоятельной отраслью публичного права и представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих сферу публичного управления. В систему административного права включают правовые нормы, регулирующие:

- 1) структуру органов публичной администрации;
- 2) формы административной деятельности (административные акты и административные договоры);
- 3) организацию и прохождение публичной службы;
- 4) административную юстицию и административный процесс.

Более ста лет назад в России отечественная наука полицейского (административного) права зарождалась на основе и под непосредственным влиянием западноевропейской административно-правовой мысли. В развитие науки российского полицейского права заметный вклад внесли известные российские ученые-полицейсты: И.Е. Андреевский, Э.Н. Берендтс, Н.Н. Белявский, В.Ф. Дерюжинский, М.Д. Загряцков, В.В. Ивановский, В.Н. Лешков, А.С. Окольский, И.Т. Тарасов, П.Н. Шеймин, М.М. Шпилевский. Особое влияние на становление и развитие в России науки полицейского (административного) права оказали труды Г. Юсти. Й. Зонненфельса, Р. Моля и Л. Штейна. Книга "Grundsätze der Polizei-Handlungs und Finanzwissenschaft", выдержала 8 изданий и была переведена на русский язык в 1787 году под названием «Начальные основания полиции, или Благочиния». В частности, по этому учебнику в ряде российских университетов преподавали курс полицейского права. Сочинение Роберта фон Моля "Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaat" было опубликовано на русском языке в 1871 году под названием «Наука полиции по началам юридического государства». В Энциклопедическом словаре Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона (1890) было отмечено, что сочинение Роберта фон Моля "Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen

des Rechtstaat" составило эпоху в истории полицейского права. В России в 1874 году были выпущены в свет две книги, посвященные учению Л. Штейна об управлении: Тарасов И.Т. Основные положения Лоренца Штейна по полицейскому праву в связи с его учением об управлении (Киев, 1876); Андреевский И.Е. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. Руководство, изданное Лоренцом Штейном, профессором Венского университета, как основание его лекций (СПб., 1874).

Заключение

В завершение хотелось бы отметить, что более ста лет назад в России отечественная наука полицейского (административного) права зарождалась на основе и под непосредственным влиянием западноевропейской административно-правовой мысли [подроб. см. Стариков, 1999; Гасаналиев, 2000; Галлиган и др., 2002]. Однако современная российская наука административного права развивается автономно и не подвержена влиянию западной административно-правовой науки. В настоящее время в эпоху глобализации и экономической интеграции западноевропейский опыт в сфере правового регулирования административной деятельности заслуживает самого внимательного изучения и частично может быть использован в законодательстве Российской Федерации. Например, на основе немецкого учения о субъектах административной власти, среди которых отдельно выделены юридические лица публичного права, можно разработать административно-правовой институт публичных юридических лиц. Учение об административных процедурах в российской науке административного права можно дополнить западноевропейским опытом законодательного регулирования таких публичных процедур.

Библиография

1. Галлиган Д.Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М.: Юристъ, 2002. 410 с.
2. Гасаналиев А.Ш. Формирование основных институтов административного права и административно-правовая мысль России XIX – начала XX веков: дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2000. 129 с.
3. Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. СПб.: Сенатская типография, 1903. 552 с.
4. Дорская А.А. Соотношение полицейского (административного) и церковного права в Российской империи // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. Сер. Право. 2008. № 72. С. 175-184.
5. Ермакович Т.Е. Полицейское право в системе российского права во второй четверти XIX – начале XX в. // История государства и права. 2014. № 22. С. 3-8.

6. Зонненфельс И. Начальные основания полиции, или Благочиние. М.: Унив. тип. Н. Новикова, 1787. 318 с.
7. Моль Р. Наука полиции по началам юридического государства. СПб.: Печатня В.И. Голловина, 1871. Вып. 1. 336 с.
8. Стариков Ю.Н. (сост.) Российское полицейское (административное) право, конец XIX – начало XX века. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 1999. 624 с.
9. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: НОРМА–ИНФРА М, 2002. 728 с.
10. Шпилевский М.М. Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения. Одесса: Тип. Ульриха и Шульце, 1875. 196 с.
11. Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. СПб.: Тип. А.С. Гиероглифова, 1874. 578 с.
12. Юсти И.Г. Основание силы и благосостояния царств, или Подробное начертание всех знаний, касающихся до государственного благочиния: в 4 ч. СПб.: при Имп. Академии наук, 1772-1778.
13. Delamare N. Traité de la police où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats, toutes les lois et tous les règlements qui la concernent. Vol. 1-2. Paris, 1705-1710.; Vol. 1-4. Paris, 1719-1738.
14. Justi J.H.G. Grundsätzen der Policey-Wissenschaft. Ausgabe: Göttingen, 1872.
15. Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. 1-2. 1. Aufl. Leipzig, 1895-1896; 2. Aufl. Leipzig; Munchen, 1914-1917; 3. Aufl. Berlin, 1924.

The genesis of West European science of administrative law

Viktoriya M. Malinovskaya

PhD in Law, Associate Professor,
Department of theory of law and comparative law,
Moscow State Institute of International Relations (University)
of the Ministry of Foreign Affairs of Russia,
119454, 76 Vernadskogo av., Moscow, Russian Federation;
e-mail: malinovskayavika@yandex.ru

Abstract

In this article the author draws attention to features of formation and development of science of administrative (police) law in the countries of Western Europe. The author reveals

the concept of public management in accordance with the views of foreign administrative-legal science (continental approach). Special attention is paid to the question of determining the subject of the science of administrative law in the works of foreign scientists who laid the fundamental basis of administrative-legal science: N. Delamare, I. Of Justice, Th. Sonnenfels, Berg, R., Mole, L. Stein, and O. Meyer. In the course of the study the author formulates the concept and subject of administrative law as a branch of public law in the countries of Western Europe. In the article the author proposes to adopt the Western European experience in the sphere of legal regulation of administrative activities to the Russian legislator. However, the author points out that modern Russian science of administrative law develops autonomously and is not subject to the influence of Western administrative and legal science. Currently, in the era of globalization and economic integration, Western European experience in the field of legal regulation of administrative activities deserves the most careful study and can be partially used in the legislation of the Russian Federation.

For citation

Malinovskaya V.M. (2017) *Genezis zapadnoevropeiskoi nauki administrativnogo prava* [The genesis of West European science of administrative law]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (5A), pp. 27-36.

Keywords

Police, police law, policing, administrative law, administrative activity, administrative-legal science, public management.

References

1. Delamare N. (1705-1738) *Traité de la police où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats, toutes les lois et tous les règlements qui la concernent*. Vol. 1-2. Paris, 1705-1710.; Vol. 1-4. Paris, 1719-1738.
2. Deryuzhinskii V.F. (1903) *Politseiskoe pravo* [Police law]. Saint Petersburg: Senatskaya Publ.
3. Dorskaya A.A. (2008) Sootnoshenie politseiskogo (administrativnogo) i tserkovnogo prava v Rossiiskoi imperii [The ratio of police (administrative) and church law in the Russian Empire]. *Izvestiya Rossiiskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. A.I. Gertsena. Ser. Pravo* [Proceedings of the Russian Herzen State Pedagogical University. Series Right], 72, pp. 175-184.
4. Ermakovich T.E. (2014) *Politseiskoe pravo v sisteme rossiiskogo prava vo vtoroi chetverti XIX – nachale XX v.* [Police law in the system of Russian law in the second quarter of the XIX – early XX century]. *Istoriya gosudarstva i prava* [History of state and law], 22, pp. 3-8.

5. Galligan D.D., Polyanskii V.V., Starilov Yu.N. (2002) *Administrativnoe pravo: istoriya razvitiya i osnovnye sovremennye kontseptsii* [Administrative law: history of development and principal contemporary concept]. Moscow: Yurist Publ.
6. Gasanaliev A.Sh. (2000) *Formirovanie osnovnykh institutov administrativnogo prava i administrativno-pravovaya mysl' Rossii XIX – nachala XX vekov. Dokt. Diss.* [Formation of the basic institutes of administrative law and administrative legal thought of Russia XIX – the beginning of the XXth centuries. Doct. Diss.]. Makhachkala.
7. Justi J.H.G. (1872) *Grundsätzen der Policey-Wissenschaft. Ausgabe*: Göttingen Publ.
8. Mayer O. (1924) *Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. 1-2. 1. Aufl.* Leipzig, 1895-1896; 2. Aufl. Leipzig; Munchen, 1914-1917; 3. Aufl. Berlin, 1924.
9. Mol' R. (1871) *Nauka politzii po nachalam yuridicheskogo gosudarstva* [Science of the police according to the principles of the legal state]. Saint Petersburg: V.I. Golovina Publ., 1.
10. Shpilevskii M.M. (1875) *Politseiskoe pravo kak samostoyatel'naya otrasl' pravovedeniya* [Police law as an independent branch of jurisprudence]. Odessa: Ul'rikha i Shul'tse Publ.
11. Shtein L. (1874) *Uchenie ob upravlenii i pravo upravleniya s sravneniem literatury i zakonodatel'stv Frantsii, Anglii i Germanii* [The doctrine of management and the right of management with a comparison of the literature and legislation of France, England and Germany]. Saint Petersburg: A.S. Gieroglifova Publ.
12. Starilov Yu.N. (2002) *Kurs obshchego administrativnogo prava. T. 1: Istoriya. Nauka. Predmet. Normy. Sub'ekty* [General administrative law course. Vol. 1: History. Science. Subject. Norms. Subjects]. Moscow: NORMA–INFRA M Publ.
13. Starilov Yu.N. (ed.) (1999) *Rossiiskoe politseiskoe (administrativnoe) pravo, konets XIX – nachalo XX veka* [Russian police (administrative) law, the end of the XIX – the beginning of the XX century]. Voronezh: Voronezh State University.
14. Yusti I.G. (1772-1778) *Osnovanie sily i blagosostoyaniya tsarstv, ili Podrobnoe nachertanie vsekh znanii, kasayushchikhsya do gosudarstvennogo blagochiniya: v 4 ch.* [The foundation of the strength and welfare of the kingdoms, or a detailed outline of all knowledge relating to the state deanery: in 4 vol.]. Saint Petersburg: Imp. Akademii nauk Publ.
15. Sonnenfel's I. (1787) *Nachal'nye osnovaniya politzii, ili Blagochinie* [Initial police grounds, or Deanery]. Moscow: Univ. N. Novikova Publ.