

ский Н.А. Законодательные акты Петра 1. М., 1995. 3. Перегудова З.И. Важный источник по истории революционного движения / Коллекция перлюстраций ЦГАОР СССР. М., 1986. 4. Ченцов В.В., Козина А.В. Жандармерия и охранка конца XIX на чала XX века. Днепропетровск, 1996. 5. Самойленко Е.А. Киевская городская полиция в середине XIX – начале XX в. К., 2001. 6. Балувев Б.П., Брестовская Т.Н., Ветлугин Э.П., Мулукаев Р.С. Организация и деятельность уголовного сыска в дореволюционной России (конец XIX – начало XX века). М., 1984. 7. Инструкция чинам полиции по обнаружению и исследованию преступлений (прокурора Харьковской судебной палаты А.А. Крылова). Х., 1914. 8. Мулукаев Р.С. История органов внутренних дел дореволюционной России. М., 1984.

Надійшла до редколегії 06.10.2000

Ю.А. Холод, викладач каф. теорії та історії держави і права Ун-ту внутр. справ

ПОЛІЦЕЙСЬКЕ ПРАВО РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ

Поліцейське право як самостійна галузь права та відповідна навчальна дисципліна сформувалось у другій половині XVIII ст. у Німеччині, а потім в інших європейських державах. У російських університетах викладання поліцейського права було запроваджено у 1835 р. і у зв'язку з цим були створені кафедри законів благоустрою та благочиння. У 1863 р. вони були перейменовані у кафедри поліцейського права [1].

У момент свого зародження терміном «поліція» охоплювалася майже вся діяльність держави і тому предметом поліцейського права вважалася вся сукупність «державних та громадських заходів, спрямованих на задоволення інтересів (матеріальних та духовних) народу» [2, с.322]. Таке велике коло об'єктів дослідження не дозволяло науці поліцейського права зайняти чітко визначене місце в юриспруденції. Показником недостатньої розробленості поліцейсько-правової теорії була також та обставина, що серед її представників важко було, як зауважив В.Ф.Дерюжинський, «знайти хоч би двох згодних між собою з таких істотних питань, як завдання науки, визначення кола явищ, які треба вивчати, характеру її та прийомів дослідження» [3, с.7-8].

Розвиток науки поліцейського права методологічно стримувала також давня традиція ототожнювати поняття «поліція» (частина) з поняттям «адміністрація» (ціле).

У кінці XIX ст. уявлення про поліцію у громадській свідомості вже асоціювалася тільки з примусовою діяльністю держави щодо забезпечення публічної безпеки та порядку, а також з органами, які здійснювали таку діяльність. У зв'язку з цим назва «поліцейське право» сприймалася надто негативно.

Приблизно з 20-х років XIX ст., внаслідок утвердження у більшості країн Західної Європи конституційних форм правління та виділення на основі поділу влад виконавчої гілки державної влади, коло суспільних від-

носин, які регулювалися поліцейським правом, різко розширюється. Відносини у сфері державного управління ставали більш складними. Поліцейське право для регламентації цих відносин було вузькою галуззю права та мало непривабливу репутацію захисника поліцейської або абсолютистської держави. Тому у другій половині XIX ст. у Німеччині Л. Штейном висувається поняття «право управління». Воно встановлювало принципи управління, прерогативи по застосуванню дисциплінарного примусу, окреслювало правовий стан таких важливих інститутів виконавчої влади, як уряд та армія, регулювало діяльність державних службовців, їх обов'язки та права, відповідальність у випадках зловживання владою та порушення прав громадян [4, с.16]. Поняття «право управління» фіксувало переважно державно-управлінські реалії, але не охоплювало всіх відносин, пов'язаних з діяльністю виконавчої влади. Через це у другій половині XIX ст. виникло поняття «адміністративне право», яке витіснило термін «право управління», тому що мало риси родового поняття та могло розповсюджуватися на обидві основні частини адміністративно-правової дійсності – поліцейську й управлінську. Подібний крок, якщо враховувати специфіку суспільних відносин, був цілком виправданий. При цьому деякі вчені пішли ще далі – здійснили спробу довести існування принципової різниці «відмираючого поліцейського права» та адміністративного права, яке перебуває в процесі становлення. Зазначалось, зокрема, що адміністративне право, на відміну від поліцейського, визнає суб'єктом управлінської діяльності не тільки уряд та його установи, а й органи самоврядування, громадські об'єднання і, навіть, окремих громадян [3, с.13]. Один із найвідоміших російських адміністративістів О.І. Слістратов підкреслював, що поліцейське і адміністративне право «корінним чином розділяє неоднакове становище особи в поліцейській та правовій державі» [5, с.38]. Перетворення поліцейського права в адміністративне, на його погляд, відбувається «у формі переходу від системи владовідносин до системи правовідносин» [6, с.27]. Наука адміністративного права, зазначав О.І. Слістратов, «не цікавиться, подібно науці поліцейського права, інструкціями, що визначають внутрішній розклад адміністративної діяльності. Вона займається нормами, які виходять так чи інакше за межі адміністративного механізму – торкаються правового стану громадян» [7, с.48-49]. Подібних думок дотримувалися деякі інші російські адміністративісти. Так, В.Ф. Дерюжинський вважав, що в адміністративному праві, на відміну від поліцейського, важливе місце, крім доцільності, займає правомірність [3, с.13].

Таким чином, наведені цитати свідчать про те, що прихильники перетворення поліцейського права в адміністративне вказували тільки на ті нові моменти адміністративно-правової теорії та практики, поява яких зумовлювалася трансформацією поліцейської держави у правову.

Ідею скасування поліцейського права розділяли далеко не всі юристи. Так, відомий представник дорядянської юридичної доктрини В.М. Гессен

зазначав, що «адміністративне право у нас є переважно та головним чином поліцейським правом, тому що панівна тенденція всього нашого законодавства – це турбота про безпеку, та панівні прийоми всього нашого управління – це прийоми примусу» [8, с.21]. За думкою В.М. Гессена, «норми, що регулюють здійснення примусової влади, є нормами поліцейського права у власному розумінні цього слова» [8, с. 48].

Згідно з поглядами іншого видатного представника адміністративно – правової науки поч.ХХ ст. В.В. Івановського, адміністративне право розпадається на дві головні частини: поліцейське право та право внутрішнього управління. Поліцейське право – це сукупність правових норм, які регулюють державну діяльність, спрямовану на поліцію безпеки. Право внутрішнього управління – це сукупність правових норм, що регулюють вид державної діяльності, спрямованої на підтримку та охорону народного здоров'я, на розвиток духовних сил особистості та на господарчу діяльність. Поліція безпеки – це діяльність по попередженню і припиненню злочинів. Вона становить самостійну та відокремлену категорію адміністративних дій, тому і вчення про поліцію безпеки (поліцейське право) повинне посідати, за думкою В.В Івановського, самостійне місце. Присвячений цьому питанню розділ адміністративного права має своїм об'єктом юридичні норми, які визначають діяльність органів поліції, їх права та обов'язки, а також права та обов'язки громадян, оскільки вони зустрічаються у відносинах з поліцією [9, с. 60].

Таким чином, у Росії на початку ХХ ст. у науковому обґрунтуванні адміністративного права як самостійної галузі визначились дві школи. Перша, в особі таких вчених – адміністративістів, як В.Ф.Дерюжинський, О.І.Слістратов та І.К.Сухоплюєв, визнавала за поліцейським правом значення історичне, вважаючи, що «вчення про управління» замінило собою систему поліцейського права. О.І.Слістратов писав: «Наука адміністративного права може бути визначена як вчення про правовідносини в сфері державного управління» [10, с.41].

Інший напрямок в російській адміністративно – правовій науці, представлений такими вченими, як В.М.Гессен, І.Т.Тарасов та В.В.Івановський, підкреслюючи самостійний та субстанційний характер поліцейської діяльності, стверджував, що заміна поняття «поліція» поняттям «адміністрація» не є правильною і що при об'єктивному підході до цього питання необхідно визнати поліцію самостійною частиною адміністрації, а поліцейське право – частиною адміністративного [11, с.11–13].

Необхідно зазначити, що дискусійне питання про поліцейське право не залишилося у минулому. Такі сучасні російські адміністративісти, як К.С.Бельський та Ю.П.Соловей вважають за необхідне визнати існування поліцейського права як одного із елементів сучасної правової системи. За думкою К.С.Бельського, поліцейське право – це організована сукупність адміністративно-правових норм, які регулюють суспільні відносини у сфері

охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки [12, с.9]. Природньо, що для визнання за поліцейським правом статусу підгалузі адміністративного права необхідно виділити особливості його предмета та методу. На думку Ю.П.Соловєя, предметом поліцейського права є принципові однорідні суспільні відносини управлінського характеру, що складаються з приводу та в процесі втручання представників виконавчої влади та інших суб'єктів, які реалізують надані їм повноваження, в права та свободи фізичних та юридичних осіб. Мова йде про суспільні відносини, що виникають при реалізації так званих заходів адміністративного примусу та оперативно – розшукових заходів.

Специфіка методу поліцейського права полягає в тому, що: по-перше, суб'єктами поліцейського права є переважно органи виконавчої влади, які здійснюють поліцейську діяльність: міліція, органи державної безпеки, органи митної та прикордонної охорони, різні державні інспекції і т.д.; по-друге, поліцейсько-правові відносини будуються за формулою «влада – підпорядкування», чим і закріплюється юридична нерівність їх суб'єктів (поліцейському праву не властиві так звані «горизонтальні» правовідносини, що складають різновид адміністративно-правових відносин); по-третє, підвищене значення процесуальної форми [13, с.80]. Таким чином, К.С.Бельський та Ю.П.Соловєй розглядають поліцейське право як одну із підгалузей адміністративного права з перспективою визнання за ним статусу самостійної галузі права.

У Росії поліцейське право зароджується за часів царювання Петра I зі створенням регулярної поліції і було сформовано як галузь права з виданням Установ для управління губерній 1775 р. та Статуту благочиння або поліцейського 1782 р. [14; 15].

Змістова структура Статуту благочиння досить чітка. У перших трьох главах визначаються органи поліцейського управління, їх штати, місце за Табелем про ранги посадових осіб та порядок призначення їх на посади. Потім регламентується порядок створення поліцейських органів, їх компетенція, висловлюються вимоги до осіб, які призначаються на поліцейські посади.

Дві останні глави Статуту («М» та «Н») дореволюційні юристи справедливо називали поліцейським каральним кодексом. У главі М «Заборони» перелічуються заборонені діяння, а в главі Н «Стягнення» вказуються відповіді санкції. До правопорушень, які належали до відання поліцейських органів, відносилися: 1) дії, які пов'язувалися з «неслухняністю» законам або рішенням поліцейської влади; 2) дії, що порушували громадський порядок; 3) дії, що порушували норми благочиння (пияцтво, азартна гра, лайка, самовільна забудова і т.д.); 4) дії, що спрямовувалися проти православної віри; 5) дії, що порушували порядок управління або суду; 6) злочини проти особи, майна та інші.

Надання поліції права застосовувати покарання щодо великого кола правопорушень істотно підірвало ідею розподілу поліції та суду. Практичне безмежне право поліції утримувати заарештованих під вартою не могло не призводити до зловживань. Взагалі в Статуті благочиння не була встановлена межа між діяльністю поліції та правовою сферою громадян; право не було в ньому відокремлено від моралі та педагогічних порад.

Одним із основних джерел поліцейського права Російської імперії був Статут про попередження і припинення злочинів [16]. Його основу складав Статут благочиння 1782 р., який був доповнений наступними поліцейськими законами. Статут про попередження і припинення злочинів мав 4 редакції: 1842 р., 1857 р., 1876 р. та 1916 р. (у 1916 р. у кодифікаційному порядку Статут про попередження і припинення злочинів був перейменований у Статут благочиння і безпеки). Система Статуту у всіх редакціях залишилася незмінною.

Класифікація правопорушень у Статуті досить ґрунтовна (поділ злочинів на публічні та приватні). Статут говорив про попередження та припинення: 1) злочинів проти віри; 2) злочинів проти громадського порядку і урядових установ; 3) безладдя при проведенні свят, розпусти у поведінці; 4) злочинів проти особистої безпеки та проти майна.

Російські правознавці XIX ст. зазначали, що зміст Статуту не відповідав сучасному ім'явченню про поліцію і при застарілій термінології викликав багато непорозумінь навіть з теоретичної точки зору. Юристи відзначали такі недоліки Статуту: 1) чинність Статуту, виданого спочатку для міст, пізніше була розповсюджена на сільських мешканців, до яких багато статей не могли застосовуватися; 2) Статут не відокремлював право від моралі, забороняючи, наприклад, розкіш, гру в карти і т.п.; 3) Статут не проводив різниці між життям приватним та життям громадським; 4) багато статей Статуту повторювалися в інших частинах Зводу законів Російської імперії [2, с.339].

Важливим джерелом поліцейського права Російської імперії першої половини XIX ст. було Положення про земську поліцію від 3 червня 1837 р. і Наказ чинам та служителям земської поліції, які фактично зберігали засади, що були притаманні ще катеринівському законодавству [17]. Згідно з Наказом чинам та служителям земської поліції на поліцейські органи покладалися такі обов'язки: обнародування законів та нагляд за їх виконанням, охорона громадського порядку, провадження слідства, виконання судових вироків та рішень, застосування заходів до сплати податків, зборів та стягнень, нагляд за висилкою рекрутів, боротьба з фальшивомонетниками, припинення контрабанди, видача різних свідоцтв та посвідчень, нагляд за книгопродавцями, проведення грошових стягнень за зобов'язанням, справи по відкриттю фабрик, заводів та ринків, загальний нагляд за торгівлею та промислами і т.п.

Організація, права та обов'язки поліції були зафіксовані у Зводі законів Російської імперії: у томах I та II – організація поліцейських установ, у томах XI та XII – закони благоустрою, у томах XIII та XIV – закони про безпеку. Крім того, багато законів про благоустрій та безпеку були розміщені в інших частинах Зводу законів та у Зводі військових та морських постанов.

Проведений аналіз поліцейського законодавства Російської імперії свідчить про те, що його характерною рисою була невизначеність, багаточисельність та розкиданість по всіх томах Зводу законів правил, що визначали діяльність поліції, і відсутність загального поліцейського статуту. Взагалі поліцейське законодавство Російської імперії XIX ст. примикало безпосередньо до законодавства XVIII ст., яке базувалося на патріархальних поглядах на відношення влади до підданих та особливо не турбувалося про юридичну визначеність своїх постанов. Все це, природно, негативним чином впливало на ефективність діяльності поліції і призводило до зловживань та свавілля з боку поліцейських чинів.

Список літератури:

1. Андресвский И.Е. Полицейское право. В 2т. СПб, 1871. Т.1. 2. Шеймин П. Полиция // Энциклопедический словарь / Изд. Ф.А. Брокгауза и И.Е. Ефрона. СПб, 1898. Т.XXIV. 3. Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. 4-е изд. Петроград, 1917. 4. Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. №11. 5. Елистратов А.И. Административное право. М., 1911. 6. Елистратов А.И. Очерк административного права. М., 1922. 7. Елистратов А.И. Учебник административного права. М., 1911. 8. Гессен В.М. Лекции по полицейскому праву. СПб, 1908. 9. Ивановский В.В. Учебник административного права (Полицейское право: право внутреннего управления). Казань, 1911. 10. Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1917. 11. Тарасов И.Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. В 2-х т. М., 1910. Т.2. 12. Бельский К.С. О системе административного права // Государство и право. 1998. №3. 13. Соловей Ю.П. Российское полицейское право: история и современность // Государство и право. 1995. №6. 14. Учреждение для управления губерний 7 ноября 1775г. // Российское законодательство X-XX веков. В 9 т. М., 1987. Т.5. 15. Устав благочиния или полицейский 8 апреля 1782г. // Российское законодательство X-XX веков. В 9 т. М., 1987. Т.5. 16. Устав о предупреждении и пресечении преступлений // Свод законов Российской империи. В XVI т. СПб., 1890. Т.XIV. 17. Полное собрание законов Российской империи, собр. 2-е, Т. XII, отд. 1, №10305.

Надійшла до редколегії 10.10.2000