

ТЕОРЕТИЧНІ І ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ПРАВА

УДК 343.132 (094.5.072)

Олександр ЮРЧЕНКО,
доктор юридичних наук,
професор кафедри теорії та практи-
ки оперативно-розшукової ді-
яльності Академії управління МВС;
Артем СОЛОМАХА,
асистент кафедри теорії та історії
держави і права Київського
національного університету
імені Тараса Шевченка

РОЗВИТОК ЗАСАД ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ПРАВА У ПРАЦЯХ І ДІЯЛЬНОСТІ МИКОЛИ БУНГЕ

Досліджено наукові праці в галузі поліцейського права та діяльність правознавця Миколи Бунге, що є важливими для подальшого розвитку теорії адміністративного права. Розглянуто джерела та історико-правові засади поліцейського права. Визначено важливість наукових досліджень правових основ управління державним господарством, діяльності професійних об'єднань, захисту права приватної власності.

Ключові слова: історичний аналіз, історичні засади, теорія адміністративного права, правова історія, поліцейське право.

Исследованы научные труды в сфере полицейского права и деятельность правоведа Николая Бунге, что является важным для дальнейшего развития теории административного права. Рассмотрены источники и историко-правовые основы полицейского права. Определена важность научных исследований правовых основ управления государственным хозяйством, работы профсоюзных объединений, защиты прав частной собственности.

Ключевые слова: исторический анализ, исторические основы, теория административного права, правовая история, полицейское право.

The scientific works in the sphere of police law and the work by the legal scholar Mykola Bunge are researched, that is to be important for the further development of the theory of administrative law. The sources, historical and legal bases of the police law are considered. The importance of the scientific research concerning the legal bases of the

state economy management, trade union activity as well as private ownership rights protection are underlined.

Keywords: *historical analysis, administrative law of Ukraine, history of law, police law.*

Ідеї адміністративної юстиції як досить самостійного складника предмету поліцейського, а згодом – адміністративного права дістали в Україні своє науково-теоретичне підґрунтя у другій половині ХІХ – на початку ХХ століття. Активізації розвитку поліцейського права в цей період значною мірою сприяв видатний державний діяч Микола Християнович Бунге.

Дослідження наукових праць і діяльності М. Бунге в галузі поліцейського права є надзвичайно важливим для розвитку теорії адміністративного права. М. Бунге був не лише видатним державним діячем, а й провідним ученим-правознавцем.

Питаннями дослідження історичних аспектів розвитку адміністративного права в Україні займалися такі вітчизняні учені, як В. Авер'янов, І. Гриценко, О. Ковальчук, Ю. Римаренко, О. Харитонova, Ю. Шемшученко та ін. Проте, на нашу думку, більшої уваги потребує дослідження праць і ролі вчених-правознавців Київського університету в становленні й розвитку адміністративного права в Україні.

Метою статті є розгляд розвитку засад поліцейського права у працях і діяльності М. Х. Бунге.

Микола Християнович Бунге народився 1823 р. Після закінчення Київської гімназії вступив на юридичний факультет Київського університету Св. Володимира. Після успішного закінчення його 1845 р. (зі ступенем кандидата законодавства) М. Бунге направлено на роботу в Ніжинський ліцей князя Безбородька викладачем законів казенного управління. Після захисту дисертації «Исследование начал торгового законодательства Петра Великого» 1847 р. його призначено магістром державного права і професором ліцею. Невдовзі Бунге очолив кафедру казенного управління. Після п'яти років викладацької роботи в ліцеї М. Бунге наказом міністра освіти 1850 р. був переведений у Київський університет Св. Володимира на посаду ад'юнкта кафедри політичної економії і статистики. 1852 р. він блискуче захистив дисертацію «Теорія кредиту» і здобув учений ступінь

доктора політичних наук. Того самого року М. Бунге затверджений екстраординарним професором і призначений секретарем заснованої царським указом Комісії для опису губерній Київського навчального округу. Про високий рівень роботи М. Бунге в цій Комісії свідчить опублікована в «Трудах комиссии» (1855) одна з його наукових праць «Исследование о железной промышленности в губерниях Киевского учебного округа» [1].

3 березня 1854 р. М. Бунге – ординарний професор кафедри політичної економії і статистики, а з грудня 1854 р. – колезький радник. Одночасно з роботою в університеті М. Бунге у 1853–59 рр. викладав географію у Київському інституті шляхетних дівчат та був редактором статистичного і географічного відділів Комісії для опису губерній Київського навчального округу. В університеті він викладав політекономію спершу на історико-філологічному факультеті, а згодом – на юридичному. 1869 р. учений перейшов із кафедри політекономії і статистики на кафедру поліцейського права. У 1859–1862, 1871–1875 і 1878 рр. Бунге призначали ректором Київського університету.

В університеті М. Бунге вперше запроваджує невідому на той час форму навчання – практичні заняття. Свої знання та ідеї вчений викладає у численних публікаціях про економіку, фінанси та право. Написаний ще в Ніжині цикл лекцій «Про кредити» М. Бунге в Києві розширив, удосконалив, перетворив його у фундаментальну працю «Теорія кредитів». Цей твір, уперше опублікований 1852 р., забезпечив М. Бунге отримання диплому доктора і підтвердив, що його автор є професійним дослідником економічної науки. У «Теорії кредиту» було доведено, що політична наука без зв'язку із життєвими фактами перетворюється на суху схоластику і користі суспільству не приносить [2].

У часи, коли самодержавним бюрократизмом університети були позбавлені виборчого права, а отже, самоуправління, М. Бунге, перебуваючи на посаді ректора університету Св. Володимира, добився повернення цьому навчальному закладу виборчого права. Щодо студентів дотримувався досить гнучкої політики: ніколи не перешкоджав проведенню студентських сходок, сам як взірець для молоді разом із професорами історії П. Павловим і В. Шульгіним орга-

нізував і очолив в університеті впливове угруповання – «ліберальний тріумвірат». Прикметною є занепокоєність М. Бунге розвитком вітчизняної освіти. Надруковані 1858 р. в «Русском вестнике» його статті «О современном направлении русских университетов и о потребностях высшего образования», «Об устройстве учебной части в наших университетах» закликали відновити в університетах автономію, посилити увагу уряду і громадськості до запитів студентства, реформувати вищу освіту відповідно до потреб життя [3; 4]. Педагогічна діяльність та виступи у пресі М. Бунге привернули увагу новопризначеного куратора Київського навчального округу, а також прихильника прогресивного реформування вищої освіти, визначного вченого-хірурга М. Пирогова. 1859 р. він рекомендував призначити на посаду ректора університету Св. Володимира 35-річного професора М. Бунге.

У кінці 50-х рр. XIX ст. під впливом революційних подій у країнах Західної Європи в Росії посилилася консолідація ліберально-демократичних сил, гостро постала необхідність запровадження антикріпосницьких реформ. Тему необхідності скасування кріпацтва М. Бунге розкриває у статтях «Об изменении юридических отношений в России вследствие предстоящего преобразования крепостного права» (1858), «Кредит и крепостное право» (1859) [5; 6]. Ці та інші його публікації привернули увагу високих посадовців. Царський уряд вимушений був 1859 р. створити при Державній раді редакційні комісії для розроблення загальних положень для селян, котрі виходитимуть із кріпосницької залежності. Крім того, була створена Особлива фінансова комісія, завдання якої полягало в пошуку і обґрунтуванні підстав для остаточного вирішення аграрного питання шляхом викупу селянами земельних наділів. Для участі в цій справі в Санкт-Петербург запросили найкращих у країні економістів і правознавців, у т.ч. й М. Бунге. У складі комісії він брав участь у розв'язанні однієї з найголовніших проблем реформи – підготовки законопроекту про викуп землі звільненими селянами. За документ «Положення про викуп» М. Бунге 1862 р. був нагороджений орденом Св. Володимира 3-го ступеня.

1863 р. Миколу Християновича знову відрядили до столиці імперії. Цього разу його як талановитого педагога й носія ідей рефор-

мування вищої школи запросило Міністерство освіти для складання університетського статуту.

1864-го М. Бунге повернувся до Києва. Не залишаючи роботи в університеті, він прийняв запропоновану посаду керівника Київської контори Державного банку Російської імперії. Перебуваючи на цій посаді, він не тільки покращив діяльність цієї контори, а й сприяв налагодженню фінансової справи у Києві: заснував Товариство взаємного кредиту, приватні кредитні установи і комерційний банк. Також Миколу Християновича обрали гласним міської Думи, йому доводилося безпосередньо вирішувати безліч питань міського господарства.

У Київській конторі Державного банку М. Бунге пройшов добру школу фінансиста, набутий тут досвід знадобився йому в 1880-ті рр. – під час перебування на посаді міністра фінансів. 1875 р. йому присвоєно звання заслуженого професора.

За успішну організацію навчального процесу, а також за підтримання політичного «порядку» в університеті М. Бунге в січні 1873 р. був нагороджений орденом Св. Володимира 2-го ступеня. У грудні наступного року М. Бунге удостоюють званням таємного радника [7].

Після звільнення М. Бунге з посади ректора його затвердили почесним членом університету Св. Володимира. Крім цього, М. Бунге був також почесним членом Імператорської Академії наук, Санкт-Петербурзького, Новоросійського університетів, Історичного товариства Нестора Літописця, Київського юридичного товариства, Товариства для сприяння Російському торговому мореплавству, членом Імператорського Російського географічного товариства та ін.

М. Бунге тричі призначали на посаду ректора університету Св. Володимира, щоразу Міністерство освіти в розпорядженні зазначало: «...із залишенням на посаді Управляючого Київською конторою Державного Банку». Пояснювали тим, що робота цього фінансиста була зразковою. За вмиле керування Державним банком Міністерство фінансів нагородило М. Бунге орденом Св. Станіслава I ступеня й орденом Св. Анни I ступеня.

У своїх публікаціях Микола Християнович переконливо доводив, що для поліпшення фінансового й економічного становища в імперії необхідно першочергово позбутися залишків кріпацтва й обмеження приватного підприємництва, розвивати державні та приватні комер-

ційні заклади, враховувати досвід західноєвропейських країн і специфічні умови господарювання в Росії. У червні 1880 р. М. Бунге за рекомендацією і з дозволу Олександра II М. Бунге призначають на посаду товариша (заступника) міністра фінансів [8].

Через два роки М. Бунге очолив Міністерство фінансів і працював на цій посаді чотири роки. З 1887 р. і до кінця життя він обіймав посаду голови Комітету міністрів Російської імперії. М. Бунге належав до нового на той час типу державних діячів, які досконало знали свою справу. Обіймаючи високі державні посади, він проводив політику, спрямовану на захист вітчизняної економіки від іноземної конкуренції, на розширення зовнішніх ринків, удосконалення зовнішньоторговельної і митної політики, здійснення заходів, які заохочували національне виробництво й експорт, виступав за мирну зовнішню політику, скорочення збройних сил провідних країн, зменшення терміну військової служби. При ньому були суттєво впорядковані державний бюджет і грошовий обіг. Саме за рахунок державних фінансів розширили будівництво державних залізниць, вузлові галузі промисловості – металургію та машинобудування, викупували приватні залізниці, захищалися від банкрутства важливі для країни підприємства й банки.

М. Бунге є автором багатьох наукових праць, що стосуються різних аспектів економіки та освіти: промисловості, транспорту, землевпорядкування, фінансів, оподаткування, статистики, права, освіти, загальних основ політекономії. Зокрема, це «Значение промышленных товариществ и условия их распространения» (1855), «О месте, занимаемом политической экономией в системе народного образования, и об отношении ее к практической деятельности» (1857), «Промышленность и ее ограничения во внешней торговле» (1857), «Об изменении юридических отношений в России, вследствие предстоящего преобразования крепостнического права» (1858) [5], «Об устройстве учебной части в наших университетах» (1858) [4], «Акционерные земледельческие предприятия» (1858), «Кредит и крепостное право» (1859) [6], «Экономический кризис в 1857 году» (1859), «Налоги и государственный долг» (1865), «Об упрочении курса бумажных денег» (1868), «Полицейское право» (1869) [9], «Основания политической экономии» (1870), «Банковские законы и банковая политика» (1874),

«Курс статистики» (1876), «Монополия железнодорожного царства и ее ограничения» (1877), «О восстановлении металлического обращения в России» (1877) та ін. [1].

М. Бунге висвітлював проблеми, які назріли в суспільстві напередодні реформ 1861 р. і після неї: ліквідації кріпосницького права та розподілу землі; акціонерних товариств як нових видів підприємств; надмірного випуску паперових грошей і правильного грошового обігу; розвитку залізничного транспорту; захисту вітчизняної економіки; впорядкування оподаткування; покращення народної освіти тощо.

У своїх наукових працях і в практичній діяльності М. Бунге не зраджував ліберально-економічним засадам. Саме він був ініціатором прийняття законодавства, яке забезпечувало свободу підприємництва, обмеження безпосереднього втручання держави в економіку, введення фабричної інспекції на підприємствах. До незаперечних заслуг М. Бунге належить і затвердження ним актів фабрично-заводського законодавства, які зобов'язували власників фабрик і заводів покращити умови праці робітників і залучати їх до участі в прибутках.

Селян М. Бунге хотів бачити сильними господарями. Займаючись аграрним питанням, він робив ставку саме на селянина-господаря, хоч це було противагою ідеології народників і соціалістів, які бачили основу сільського господарства лише в селянській общині. Для зміцнення позицій сільських господарів, примноження їх особистої власності уряд Бунге заснував Селянський банк. Одночасно для освоєння родючих земель селяни широко залучалися до переселення в Сибір. Дуже вагомою для розвитку країни було скасування подушного податку. Податки з підприємств нове законодавство впорядкувало й послабило [8].

За теоретичними переконаннями, викладеними в роботі «Полицейське право» (1869), Бунге не є безумовним протекціоністом. На його думку, митні збори є податком і мають розглядатися переважно як «подать». Вони мають якомога менше залежати від торговельних угод, поєднуватися із загальною системою податків, впливати на виробництво, торгівлю і споживання. Однак протекційний тариф і пільги, загальні для всіх, дають заохочення без жодних виключень, тому не завжди є бажаними [9]. Він писав, що державна фінансова допо-

мога часто свідчить про неощадливість у державному господарстві. Ліберальний митний тариф сприяє посиленню споживання, але низькі митні збори при високих податках є неефективними [7].

Розглядаючи загалом діяльність ученого в галузі юриспруденції, варто зауважити, що М. Бунге в основному приділяв увагу питанням торгового, банківського, бюджетного і валютного права. Проте, він здійснив значний вплив на розвиток поліцейського права. На його думку, воно повинно мати комплексний характер: перша частина (вчення про безпеку або закони благочиння) належала до державного права, а друга (вчення про добробут або закони благоустрою) повинна розглядатися як прикладна частина політичної економії [10, с. 71]. Закони благоустрою мають позитивний характер, закони благочиння – негативний. Незважаючи на це, зазначені частини поліцейського права, на думку Бунге, мають багато спільного між собою. «Во-первых, оба имеют один общий источник, из которого они извлекают свои основные положения, – именно общественные отношения, сложившиеся исторически в различных областях человеческой деятельности. Во-вторых, законы, которыми определяются эти отношения, установлены и ради благосостояния, и ради безопасности... Наконец, в-третьих, оба отдела полицейского права пытаются установить отношение между деятельностью государственной или общественной власти и частных лиц» [9, с. 6]. Бунге акцентував увагу на подвійному змісті поліцейського права та необхідності його поділу на закони благоустрою та благочиння.

Аналіз праці Бунге «Полицейское право. Введение и государственное благоустройство» вказує на те, що вона в основному має економічний характер, оскільки виклад «законів державного благоустрою» починається з розгорнутого нариса розвитку історії економічних учень [9, с. 72]. Але розгляд господарської діяльності держави в Бунге постійно поєднувався з дослідженням правових засад її реалізації. Для дослідників історії розвитку адміністративного права найбільший інтерес, на нашу думку, має становити вступ до курсу, де викладається авторське бачення загальних питань поліцейського права. Зокрема, у вступі проаналізовано систему джерел поліцейського права. Крім цього, М. Бунге одним із перших у вітчизняній юридичній науці визначив поняття суб'єктів поліцейського права, до

яких включив органи виконавчої влади, недержавні (муніципальні) органи земського самоврядування, а також корпоративні об'єднання.

Отже, важливість дослідження правових учень М. Бунге не викликає сумнівів. Актуальними залишаються і на сьогодні його праці щодо правових основ управління державним господарством, діяльності професійних об'єднань, захисту права приватної власності.

Список використаних джерел

1. Бунге Н. Х. Исследование о железной промышленности в губерниях Киевского учебного округа / Н. Х. Бунге // Труды комиссии. – 1855. – С. 158–161.
2. Бунге Н. Х. Теория кредитов / Бунге Н. Х. – М., 1852. – 236 с.
3. Бунге Н. Х. О современном направлении русских университетов и о потребностях высшего образования / Н. Х. Бунге // Русский вестник. – 1858. – С. 25–31.
4. Бунге Н. Х. Об устройстве учебной части в наших университетах / Н. Х. Бунге // Русский вестник. – 1858. – С. 41–52.
5. Бунге Н. Х. Об изменении юридических отношений в России вследствие предстоящего преобразования крепостного права / Бунге Н. Х. – М., 1858. – 184 с.
6. Бунге Н. Х. Кредит и крепостное право / Бунге Н. Х. – М., 1859. – 250 с.
7. Биографический словарь профессоров и преподавателей Императорского Университета Св. Владимира / под ред. В. С. Иконникова. – К. : Тип. Императорского Университета Св. Владимира, 1884. – 256 с.
8. Степанов В. Л. Н. Х. Бунге: судьба реформатора / Степанов В. Л. – М., 1998. – 234 с.
9. Бунге Н. Х. Полицейское право. Введение и государственное благоустройство / Бунге Н. Х. – К., 1869. – 34 с.
10. Антологія української юридичної думки : у 6 т. – К. : Юридична книга, 2003. – Т. 5. – 600 с.