

# ОГЛАВЛЕНИЕ

Принятые сокращения .....	10
Введение.....	12

## **Часть 1. История административно-деликтного права**

Глава 1. Генезис института «маловажных» проступков в дореволюционном праве России .....	17
§ 1. Краткий очерк истории развития учения о полиции .....	17
§ 2. «Положительные» и «отрицательные» меры полицейской деятельности (внутреннего управления).....	27
§ 3. Развитие законодательства о маловажных преступлениях (проступках) в дореволюционной России .....	30
§ 4. Генезис теории публично-правовой ответственности в дореволюционной России.....	45
<i>Контрольные вопросы</i> .....	54
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	56
Глава 2. Развитие института административной ответственности в СССР .....	60
§ 1. Послереволюционный период. Правовое регулирование административной ответственности в 1920–1930-е годы.....	60
§ 2. Формирование института административной ответственности в системе советского административного права .....	67
§ 3. Частичная систематизация советского законодательства об административных правонарушениях 1961 года.....	74
§ 4. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях 1980 года.....	82
§ 5. Первая кодификация российского законодательства об административных правонарушениях. КоАП РСФСР 1984 года .....	86
<i>Контрольные вопросы</i> .....	89
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	90
Глава 3. Законодательство об административной ответственности в переходный постсоветский период .....	93
§ 1. Конституционные основы развития административно-деликтного законодательства в постсоветской России .....	93
§ 2. Российское законодательство об административной ответственности в переходный период 1990-х годов .....	98

§ 3. Подготовка ко второй кодификации российского законодательства об административных правонарушениях .....	101
<i>Контрольные вопросы</i> .....	107
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	107

## **Часть 2. Теория административно-деликтного права**

### Глава 4. Концептуальные основы

административно-деликтного права .....	111
§ 1. Понятие административной ответственности .....	111
§ 2. Предмет и метод административно-деликтного права .....	117
§ 3. Особенности административно-деликтных норм и отношений .....	121
§ 4. Понятие и система административно-деликтного права как подотрасли административного права .....	128
§ 5. Административно-деликтное и уголовное право в России и зарубежных государствах .....	132
§ 6. Административно-деликтное право как наука .....	139
<i>Контрольные вопросы</i> .....	147
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	148

### Глава 5. Административно-деликтное право

и административно-деликтный процесс .....	152
§ 1. Актуальные проблемы теории административного процесса .....	152
§ 2. Концепция «множества видов» административного процесса .....	161
§ 3. Понятие и особенности административно-деликтного процесса .....	168
§ 4. Административно-деликтный процесс как составная часть административно-деликтного права .....	173
§ 5. Информационные (цифровые) технологии в административно-деликтном процессе .....	179
<i>Контрольные вопросы</i> .....	184
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	186

## **Часть 3. Законодательные основы административно-деликтного права**

### Глава 6. Общие положения законодательства

об административных правонарушениях .....	191
§ 1. Соотношение теории административно-деликтного права и законодательства об административных правонарушениях .....	191
§ 2. Концепция и структура КоАП РФ .....	200
§ 3. Система, задачи и принципы административно-деликтного законодательства .....	209

§ 4. Общие положения об административных правонарушениях и субъектах их совершения .....	215
§ 5. Общие положения об административных наказаниях .....	233
§ 6. Общие положения о правилах назначения административных наказаний.....	258
<i>Контрольные вопросы</i> .....	268
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	269
Глава 7. Виды административных правонарушений .....	272
§ 1. Структура и правила систематизации норм Особенной части КоАП РФ .....	272
§ 2. Административные правонарушения, посягающие на права граждан .....	275
§ 3. Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность .....	281
§ 4. Административные правонарушения в области охраны собственности .....	285
§ 5. Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования .....	289
§ 6. Административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике.....	294
§ 7. Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель .....	298
§ 8. Административные правонарушения на транспорте .....	300
§ 9. Административные правонарушения в области дорожного движения.....	304
§ 10. Административные правонарушения в области связи и информации .....	307
§ 11. Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций.....	313
§ 12. Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг, добычи, производства, использования и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней.....	320
§ 13. Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушение таможенных правил) .....	328
§ 14. Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти.....	329
§ 15. Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации .....	331

§ 16. Административные правонарушения против порядка управления .....	334
§ 17. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность .....	340
§ 18. Административные правонарушения в области воинского учета.....	345
<i>Контрольные вопросы</i> .....	346
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	346
Глава 8. Субъекты административной юрисдикции.....	349
§ 1. Общие положения КоАП РФ о системе и видах субъектов административной юрисдикции .....	349
§ 2. Мировые судьи, судьи районных судов, судьи гарнизонных военных судов и судьи арбитражных судов .....	353
§ 3. Органы исполнительной власти и их должностные лица.....	355
§ 4. Иные виды субъектов административной юрисдикции .....	362
§ 5. Актуальные проблемы регулирования и развития системы субъектов административной юрисдикции.....	368
<i>Контрольные вопросы</i> .....	379
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	380
Глава 9. Производство по делам об административных правонарушениях.....	383
§ 1. Общие положения КоАП РФ о производстве по делам об административных правонарушениях .....	383
§ 2. Участники производства по делам об административных правонарушениях.....	389
§ 3. Доказательства и их оценка в производстве по делам об административных правонарушениях .....	398
§ 4. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях .....	403
§ 5. Возбуждение дела об административном правонарушении.....	418
§ 6. Рассмотрение дела об административном правонарушении.....	431
§ 7. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.....	444
<i>Контрольные вопросы</i> .....	458
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	459
Глава 10. Исполнительное производство по делам об административных правонарушениях.....	461
§ 1. Общие положения КоАП РФ об исполнительном производстве по делам об административных правонарушениях.....	461
§ 2. Порядок и особенности исполнения конкретных видов административных наказаний .....	469

§ 3. Актуальные проблемы регулирования и развития исполнительных процедур по делам об административных правонарушениях .....	484
<i>Контрольные вопросы</i> .....	499
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	500
Глава 11. Правовое регулирование административной ответственности в субъектах Российской Федерации .....	502
§ 1. Разграничение предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в правовом регулировании административной ответственности .....	502
§ 2. Законодательство об административных правонарушениях в субъектах Российской Федерации .....	509
§ 3. Делегирование полномочий по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях .....	517
§ 4. Юрисдикционные органы и должностные лица субъектов Российской Федерации .....	525
<i>Контрольные вопросы</i> .....	530
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	531
Заключение .....	533

# ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

**АПК РФ** — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации

**Банк России** — Центральный банк Российской Федерации

**БК РФ** — Бюджетный кодекс Российской Федерации

**ВАИ** — Военная автомобильная инспекция

**ВАС РФ** — Высший Арбитражный Суд (СССР и Российской Федерации)

**ВВС** — Ведомости Верховного Совета (СССР и РСФСР)

**ВС РФ** — Верховный Суд Российской Федерации

**ВСНД** — Ведомости Советов народных депутатов РСФСР

**Вуз** — высшее учебное заведение

**ВЦИК** — Всероссийский центральный исполнительный комитет

**ВЦСПС** — Всесоюзный центральный совет профессиональных союзов

**ВЧК** — Всероссийская чрезвычайная комиссия

**ГИБДД** — Государственная инспекция безопасности дорожного движения

**ГК РФ** — Гражданский кодекс Российской Федерации

**ГУЛАГ** — Главное управление исправительно-трудовых лагерей, трудовых поселений и мест заключения (1934–1960 годы), подведомственное НКВД (позже МВД, затем Минюсту) СССР

**ДТП** — дорожно-транспортное происшествие

**ЕАЭС** — Евразийский экономический союз

**ЕС** — Европейский союз

**ЗАТО** — закрытое административно-территориальное образование

**ИГПАН** — Институт государства и права Академии наук СССР

**КДН** — комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав

**КоАП** — Кодекс об административных правонарушениях (РСФСР и РФ)

**КС РФ** — Конституционный Суд Российской Федерации

**МВД** — Министерство внутренних дел (СССР, РСФСР и РФ)

**Минобороны России** — Министерство обороны Российской Федерации

**Минприроды России** — Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации

**Минпромторг России** — Министерство промышленности и торговли Российской Федерации

**Минсельхоз России** — Министерство сельского хозяйства Российской Федерации

**Минстрой России** — Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации

**Минтранс России** — Министерство транспорта Российской Федерации

**Минтруд России** — Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации

**Минэнерго России** — Министерство энергетики Российской Федерации

**Минцифры России** — Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации

**Минюст России** — Министерство юстиции Российской Федерации

- МЧС России** — Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
- НК РФ** — Налоговый кодекс Российской Федерации
- ОВД** — орган (органы) внутренних дел
- ОГПУ** — Объединенное государственное политическое управление
- Основы** — Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях
- ПДД** — Правила дорожного движения
- Росгвардия** — Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации
- Росздравнадзор** — Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения
- Росимущество** — Федеральное агентство по управлению государственным имуществом
- Роскомнадзор** — Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций
- Роспотребнадзор** — Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека
- Россельхознадзор** — Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору
- Росстандарт** — Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии
- Ростехнадзор** — Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору
- Ространснадзор** — Федеральная служба по надзору в сфере транспорта
- РСФСР** — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
- РФ** — Российская Федерация
- САПП РФ** — Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации
- СЗ РФ** — Собрание законодательства Российской Федерации
- СНК, Совнарком** — Совет народных комиссаров (СССР и РСФСР)
- СП** — Собрание постановлений Правительства (СССР и РСФСР)
- СУ РСФСР** — Собрание узаконений РСФСР
- ТК РФ** — Таможенный кодекс Российской Федерации
- УК** — Уголовный кодекс (РСФСР и РФ)
- УПК** — Уголовно-процессуальный кодекс (РСФСР и РФ)
- ФАС России** — Федеральная антимонопольная служба
- ФЗ** — федеральный закон
- ФКЗ** — федеральный конституционный закон
- ФНС России** — Федеральная налоговая служба
- ФОИВ** — федеральный орган исполнительной власти
- ФСБ России** — Федеральная служба безопасности
- ФСКН России** — Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (2002–2016)
- ФССП России** — Федеральная служба судебных приставов
- ФСФР России** — Федеральная служба по финансовым рынкам (2004–2013)
- ФТС России** — Федеральная таможенная служба

# ВВЕДЕНИЕ

Представляемый автором учебник «Административно-деликтное право» является концептуально новаторским и не имеет аналогов в современной российской учебной литературе публично-правового профиля.

В правоведении СССР административная ответственность с начала 1920-х годов признавалась самостоятельным видом юридической ответственности и считалась *институтом* административного права. Несмотря на две кодификации всех административно-деликтных материальных и процессуальных норм в КоАП РСФСР 1984 года и КоАП РФ 2001 года, адекватное этим законодательным изменениям развитие теории административной ответственности до последнего времени не имело отражения в учебной литературе.

Большинство издававшихся в постсоветский период в Российской Федерации профильных учебников и учебных пособий носили название «Административная ответственность», которая трактовалась по традициям правоведения СССР как институт административного права. Лишь несколько пособий имели наименование «Административно-деликтное право». Однако все эти работы ограничивались преимущественно изложением и комментированием норм Общей, Особенной и процессуальной частей действующего КоАП РФ.

Редкое исключение составляет изданное в начале 2023 года учебное пособие Ю.Б. Аникеенко и Н.В. Новоселовой (под ред. С.Д. Хазанова), где авторами предпринята попытка теоретического осмысления административно-деликтного права.

В отличие от традиционного «прикладного» подхода, настоящий академический учебник впервые системно излагает, оценивает и комментирует все современные научные знания об административно-деликтном праве как давно сложившейся самостоятельной *подотрасли* административного права Российской Федерации, сформировавшейся на основе советского института административной ответственности.

Материалы учебника максимально широко отражают весь накопленный за последние тридцать лет в Российской Федерации эмпирический и научный опыт, изучение и использование которого необходимо для получения качественного юридического образования публично-правового профиля. Важной составной частью этого массива новых знаний является современная концепция административно-деликтного права как подотрасли административного права, а также аккумулированная за постсоветский период законодательная и правоприменительная практика регулирования особого вида публично-правовой (административной) ответственности.

Предлагаемая автором концепция учебника основывается на исследовании, методологическом осмыслении и комплексном рассмотрении:

- генезиса института маловажных проступков (административных правонарушений) в российском праве и законодательстве XIX–XX веков;
- понятия и содержания административной ответственности как вида юридической ответственности;
- предмета и метода административно-деликтного права;
- особенностей материальных и процессуальных административно-деликтных норм и отношений;
- современной системы подотрасли административно-деликтного права и характеристики ее институтов;
- теоретических и практических (в том числе дискуссионных) аспектов соотношения административной и уголовной ответственности в российском и зарубежном праве и законодательстве;
- системы действующего законодательства об административных правонарушениях, концепции и структуры КоАП РФ, а также актуальных проблем практики применения и изменения его норм;
- актуальных вопросов разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в области законодательного регулирования административной ответственности.

Помимо содержательных материалов, каждая глава учебника в методических целях снабжена контрольными вопросами и перечнем рекомендованной тематической литературы.

Содержание учебника и методика преподавания настоящего курса административно-деликтного права прошли апробацию на занятиях по магистерской программе публично-правового профиля факультета права НИУ ВШЭ в 2018–2022 учебных годах, а также ранее, с 2010 по 2018 год, — при чтении автором базового курса «Административное право» и спецкурса «Административная ответственность» («Административно-деликтное право») в специалитете и магистратуре Юридического факультета им. М.М. Сперанского (с 2016 года — Института права и национальной безопасности) РАНХиГС при Президенте Российской Федерации.

Новизной и оригинальностью отличается также структура учебника, которая объединяет на основе единой методологии три части.

В первой представлены историческая ретроспектива и анализ этапов зарождения и формирования административно-деликтного права и законодательства в России с середины XIX по конец XX века; во второй — важнейшие положения современной теории отечественного административно-деликтного права; в третьей — действующие законодательные основы регулирования административно-деликтных норм и отношений в Российской Федерации.

Учебник «Административно-деликтное право» предназначен для ускоренной и комплексной подготовки студентов публично-правовой специализации, овладения ими современной теорией административной ответственности как

вида юридической ответственности в сочетании с пониманием практики развития федерального и регионального законодательства об административных правонарушениях.

Учебник подготовлен в соответствии с программой учебной дисциплины «Административно-деликтное право» факультета права НИУ ВШЭ с учетом более чем тридцатилетней практики профильной нормотворческой и экспертной работы автора в Комиссии по экономической реформе Совета министров СССР и Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации и сорокалетнего опыта преподавания административно-правовых дисциплин, а также на базе докторского диссертационного исследования «Теория административно-деликтного права» (2012) и других изданных автором монографий, учебных пособий и научных статей.

Учебник рекомендуется в первую очередь студентам магистратуры и специалитета публично-правовой специализации. Он соответствует программе общего курса административного права, читаемого во всех ведущих российских юридических вузах, а также на юридических факультетах университетов в качестве общеобязательной дисциплины по направлению «Публичное право».

Кроме того, учебник может быть использован в качестве основной или дополнительной учебной литературы:

а) студентами бакалавриата юридических факультетов при изучении обязательного курса (общей дисциплины направления) «Административное право», одним из важнейших подотраслевых разделов которого является административно-деликтное право;

б) студентами, обучающимися на факультетах государственного и муниципального управления, — при изучении курса «Административное право»;

в) аспирантами и соискателями, обучающимися по специальности 12.00.14 «Административное право; административный процесс», — при подготовке к кандидатскому экзамену по специальности;

г) практикующими юристами контрольных и надзорных федеральных и региональных органов исполнительной власти и другими субъектами административной юрисдикции — при повышении квалификации в рамках обучения по программам дополнительного профессионального образования в юридических вузах.

Все нормативные акты Российской Федерации приводятся в учебнике по состоянию на 30 апреля 2023 года.

*Часть 1*

---

ИСТОРИЯ  
АДМИНИСТРАТИВНО-  
ДЕЛИКТНОГО ПРАВА



# ГЕНЕЗИС ИНСТИТУТА «МАЛОВАЖНЫХ» ПРОСТУПКОВ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОМ ПРАВЕ РОССИИ

## § 1. КРАТКИЙ ОЧЕРК ИСТОРИИ РАЗВИТИЯ УЧЕНИЯ О ПОЛИЦИИ

История возникновения и становления административной ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности ведет свой отсчет в российском праве со второй половины XIX века.

Обусловлено это тем, что только в период после отмены крепостного права в 1861 году и последующего проведения императором Александром II судебной реформы в России появились объективные политико-правовые предпосылки для возможной идентификации административно-правовых деликтов и механизма ответственности за их совершение в качестве самостоятельного объекта правового регулирования и, соответственно, объекта научных исследований.

Следует при этом иметь в виду два существенно важных обстоятельства.

Во-первых, необходимо учитывать, что в Российской империи середины — конца XIX века рассматриваемая сфера правового регулирования была инкорпорирована структурно в отрасль права, именовавшуюся не административным, а полицейским правом. При этом термин «полицейское» используется нами здесь применительно к рассмотрению основных черт и характеристик заимствованной из прусского права важнейшей отрасли дореволюционного публичного права и юридической науки, а не одноименных правоохранительных органов царской России (равно как и современной Рос-

сийской Федерации, вернувшей в 2011 году термин «полиция» для наименования органов внутренних дел).

Во-вторых, в дореволюционный период, несмотря на создание после судебной реформы 1864 года относительно независимой системы органов судебной власти, при сохранении монархического строя и сословного деления общества не могло идти речи о реализации принципа разделения властей в современном понимании — с его конституционно закрепленной функциональной дифференциацией на *парламентскую законодательную власть*, *предписывающую и легализующую в форме законов общепринятые правила поведения*; *исполнительную власть* с ее распорядительно-обеспечительными и контрольными функциями государственного управления; и *судебную власть* с ее суверенными правозащитной, арбитражной и карательной функциями, используемыми при нарушениях установленных законодательно правил поведения.

Не отвлекаясь на подробные экскурсы в историю формирования публично-правовой науки в целом, в рамках настоящего учебного курса рассмотрим важнейшие этапы и аспекты генезиса административно-деликтной сферы регулирования в системе публичного права Европы и России до XX века.

Как мы уже отметили, становление института административной ответственности в России, а равно и формирование в целом отрасли административного права исторически проистекают из *полицейского права* (основной в XIX веке комплексной отрасли отечественного публичного права), охватывавшего тогда по предмету регулирования и областям регулируемых отношений целый ряд современных аналогов самостоятельных отраслей и подотраслей права и законодательства — государственного, административного, муниципального, налогового, акционерного, торгового, трудового, семейного, общесудебного, уголовного, уголовно-процессуального, исполнительного.

Термины «полиция», «полицейское право» в русском языке своим корневым словом происходят от греческого *polis* или *poliz* (изначально «город», позже «государство»). Как известно, во всем Древнем мире, включая Древнюю Грецию и Древний Рим, именно полисы, как особая форма социально-экономической и политической организации общества, были колыбелью государственности и сосредоточением государственного управления (гр. *politeia* — по определению Аристотеля).

Изначальной функцией городов-государств Древнего мира была защита от внешних угроз, обеспечение внешней безопасности, или «внешнего управления», то есть *политики* (лат. *politia*). По мере развития государственности и централизации власти гораздо активнее стали развиваться уже функции по обеспечению внутренней безопасности городов-государств, или «внутреннего управления», то есть *полиции* (лат. *policia*).

Для генезиса полицейской деятельности особое значение имеет заложенное в ее содержание соотношение между личными и общественными интересами.

В дореволюционной историко-правовой науке и науке полицейского права применительно к общей трансформации приоритетов в отношениях «интересы человека — интересы государства» в древней и новой мировой истории рассматривались и выделялись следующие этапы или периоды развития общества и государства: восточные деспотии, античный период, феодализм, абсолютизм и конституционализм.

Так, в V–II тыс. до н.э. организация жизни и система управления в *древних теократических государствах (восточных деспотиях)* связывались с религией и обожествлением власти, персонифицированной в личности правителя. В этих условиях права и обязанности носителей власти носили скорее религиозно-моральный характер, чем юридический, что позволяло деспоту и его приближенным пользоваться властью исключительно по своему усмотрению. В соответствии с религиозно-мифологическими воззрениями тех времен земная власть осуществлялась от имени богов, а верховные правители являлись проводниками божественных сил.

Организация внутреннего управления в восточных деспотиях была крайне централизованной и бюрократичной, с полной бесправностью большинства подданных, которых религия обязывала к раболепному повиновению власти. При этом меры по обеспечению безопасности, спокойствия, порядка, благополучия и защиты людей зависели исключительно от воли и личных качеств правителей и их отношения к подданным. Наиболее характерные примеры такой организации государств являли Египет эпохи фараонов, древние Индия и Китай, Шумер, Ассирия, Урарту, Вавилонское царство, Хеттское царство и так далее.

В *античном мире (II тыс. до н.э. — I тыс. н.э.)*, включая города-государства и колонии Древней Греции, Римскую империю, а позднее отчасти и Византию, государственные интересы также безусловно господствовали над частными, несмотря на отдельные зачатки и первые проявления демократии.

Персонифицировавшие власть должностные лица (например, архонты, стратеги и политики в Греции, сенаторы, консулы, цензоры в Риме) и учреждения античных государств задачей внутреннего управления считали прежде всего идею обеспечения блага государства (лат. *salus rei publicae*), а не народа. По Демокриту, например, государство олицетворяло общее благо и справедливость, поэтому его интересы были превыше всего, а заботы граждан должны были направляться на улучшение государственного устройства и управления. Идеальное государство у Платона — это правление «лучших и благородных». Разделяя естественно-правовые положения Сократа, Платон отождествлял «законное» и «справедливое» управление государством, поскольку в основе того и другого лежит божественное, то есть идеальное начало.

Вместе с тем, в силу природы рабовладельческого строя и традиционного уклада жизни на основе домохозяйства (лат. *oikos*), от регулирования и контроля большей части социальных отношений и должного поведения, относя-

щихся в современных государствах к сфере публичного права, государственного управления и юстиции, власть тогда самоустранилась.

Рабовладельческое государство перекладывало бремя обеспечения порядка, общественной безопасности и «благоустройства» на местах в большей мере на частных домовладельцев — глав родов и семейных кланов (лат. *pater familias*). По образному выражению Макса Вебера, в Римской империи, например, в пределах своих границ «античное домовладение было самым древним носителем исключительного права управления» (или, точнее, правления, властвования), поэтому «на пороге дома... римская юстиция останавливалась».

Задачи обеспечения должного поведения подданных и общественного порядка, спокойствия и безопасности на уровне конкретного землевладения были для власти частным делом его хозяина на основе неписаного социально-политического договора между названными сторонами. Поэтому и наказания (то есть «отрицательные» меры внутреннего управления) за любые нарушения общепринятого порядка (деликты) устанавливались и применялись главами семей и родов в пределах «домохозяйств» исключительно по их собственному усмотрению.

Органы и учреждения системы «внутреннего управления» служили в тот период исключительно интересам государства, а не общества. Поэтому даже развитие народного образования и медицины, «призрение» неимущих (социальная помощь), поддержка спорта и организация увеселений преследовали не цели общественной заботы, а прежде всего цели обеспечения безопасности, порядка и спокойствия в государстве.

Лишь в последний период существования великого Рима и позднее, в Византийской империи, стал постепенно ослабевать государственный эгоцентризм, а власть перестала препятствовать развитию, удовлетворению и реализации общественных интересов и частных прав граждан.

В условиях *средневекового феодализма* в Европе рассматриваемая нами «западная» цивилизация не разграничивала право на частное и публичное. В отличие от сформировавшегося еще в античный период истории Древнего Рима частного права, публичное право вплоть до XVIII века существовало, скорее, как политико-философская теория. Как римские статуты, так и регламенты в Средние века были не столько актами публичного права, сколько актами власти (правления, управления) суверенов в пределах соответствующих подконтрольных территорий. Публичный характер этим актам придавали властные субъекты их принятия, причем исключительно в силу собственного понимания государственных интересов.

В период феодальной раздробленности в средневековой Европе проблема соотношения и взаимосвязи интересов власти и личности вновь (как и в античном мире) локализовалась на уровне внутренней организации жизни городов.

На фоне постоянных междоусобных войн и насилия решением проблемы обеспечения безопасности людей и общественного (публичного) порядка

стали жалованные грамоты суверенов на право самоуправления в городах для взаимной помощи, развития торговли, ремесел и защиты мирных горожан от набегов и грабежей соседей-феодалов и банд их наемников. В результате это способствовало активизации борьбы с преступностью, произволом поместных феодалов и постепенному государственно-объединительному процессу и централизации власти.

Каждая из существовавших тогда крупных городских общин имела свое вече, собственные войско и ополчение, свои герб и казну, из которой и делались отчисления за «покровительство» городам со стороны центральной власти, а также на содержание полиции и других учреждений муниципального управления.

Любопытным историческим фактом данного периода истории городов средневековой Западной Европы является опыт формирования состава первых муниципальных полицейских служб из числа, прежде всего, тех же наемников местных феодалов, которые ранее грабили эти города в междоусобных войнах. Кстати, несколько позже, но с аналогичными «правоохранительными» целями («успокоения» народа и защиты государства от врагов власти) Иваном IV Грозным в России формируется «опричина».

В позднем Средневековье наиболее отчетливо тенденции «профессионализации» органов внутреннего управления проявились в германских землях, в том числе благодаря более широкому, чем на других европейских территориях, регламентированию различных сфер жизни людей. Все публичные функции внутреннего управления, включая меры безопасности, обеспечения порядка и благоустройства — то есть «полиция» в ее первоначальном широком значении, — были развиты и формализованы в германских городах до крайности.

Город давал жителям относительную личную свободу и безопасность, но подчинял их поведение строжайшей полицейской регламентации, в том числе посредством подробной формализации правил должного поведения и норм-запретов.

По мере централизации власти монархов в качестве нового способа внутреннего управления делами на государственном уровне в Западной Европе XVI–XVII веков постепенно формируется организационно-правовой механизм «полицейской деятельности» в виде системы профессиональных учреждений преимущественно надзорно-правоохранительного и юрисдикционно-карательного предназначения.

В процессе движения к *абсолютизму* в Европе — и в России в частности — власть, помимо изначальной функции охраны безопасности, постепенно наделяла полицию все новыми функциями, распространяя ее деятельность на большинство сфер общественной и даже частной жизни.

Наряду со своим главным предназначением — а именно обеспечением общественной безопасности и порядка, пресечением преступлений, а также надзором за лояльностью государству граждан и их объединений — полицейские органы постепенно наделялись все большими полномочиями. Так,

регулирующая и контрольная деятельность полиции стала распространяться на казенное имущество, муниципальную и коммунальную сферу, народное образование и регулирование семейных отношений, транспорт и почтовую связь, кредитные учреждения, торговлю, сельское хозяйство, ремесленное и промышленное производство и даже на соблюдение церковных правил и пристойное поведение в храмах.

В России полиция как самостоятельное государственное учреждение с заимствованным из западноевропейской практики названием возникла в 1718 году, когда в Санкт-Петербурге Петр I ввел должность генерал-полицмейстера, а полицмейстерской канцелярии был придан статус присутственного места по делам полиции (то есть органа государственного управления). В обязанности городской полиции были вменены прежде всего задачи охраны безопасности и общественного порядка.

Уже через год наряду с городской полицией в России образуется земская полиция, которая в первое время была полупрофессиональной. В ее состав правительством привлекались все лица, пригодные для такой службы. Достаточно быстро по западноевропейскому примеру сфера деятельности полиции была существенно расширена.

Например, в Регламенте Главному магистрату 1721 года, определившем задачи полиции в Российской империи, сфера ее деятельности была установлена столь широко, что охватывала практически и все внутреннее управление, и «благоусмотрение», и судебные функции.

По мнению авторитетного дореволюционного ученого-полициста Ивана Трофимовича Тарасова, в период с 1721 по 1775 год, в силу постоянного изменения «воззрений законодательства на полицию как на учреждение и задачу... в отношении к подчиненности, формам сношений, кругу органов, сфере деятельности и характеру власти, полиция... успела присвоить себе одно время даже законодательную власть, издавая общеобязательные уставы».

Начиная с конца XVII века и весь XVIII век полицейская деятельность как обширная сфера управления всеми внутренними делами государства долгое время рассматривалась европейскими учеными не с точки зрения юриспруденции и задач определения для нее правовых границ, а в целях философско-исторического осмысления реализации в государственном управлении патерналистской «идеи об общем благе».

В Европе XVIII века эта идея изначально получила распространение в виде теории философской и естественно-правовой школы Христиана фон Вольфа (1679–1754), сторонника просвещенной монархии, целью которой должно быть достижение спокойствия, благополучия и счастья всех граждан.

Согласно вольфианскому социально-философскому учению «благоенствие государства состоит в наслаждении имеющимися в достатке средствами существования, в спокойствии и безопасности». Задача государства в этой связи сводилась к содействию достижению общего блага народа (прежде всего Вольф имел в виду «преуспеяние» бюргерского среднего класса как соци-

альной основы государства). В свою очередь, основной и естественный закон поведения людей в целях обеспечения «общественного счастья» Вольф определял как необходимость ограничения прав индивидов и наделения их лишь такой мерой свободы, которая нужна для исполнения ими своих социальных обязанностей перед государством во имя обеспечения общего блага.

В доведенных до крайностей формах эта теория доминирования государственных интересов над интересами личности получила свое развитие в учениях *абсолютистов* и *меркантилистов*. Эти учения обосновывали представление об идеальной абсолютной власти, которая рассматривалась как лучшая форма государственного отеческого попечения об «общем благе».

Тогда же в европейских странах получили развитие и так называемые *камеральные науки* (или *камералистика*). Во Франции и в германских землях (прежде всего в Пруссии) камеральные науки также именовались *учением о полиции*. В дословном переводе с латинского *camera* означает «комната, покои». В русском языке Владимир Даль выделял следующие определения и значения этого корневого слова: применительно к государственной службе — «придворный, состоящий при покоях (при дворе) государя»; применительно к деятельности (камералистика) — «сбор сведений о государственной службе, о государственных финансах и так далее»; применительно к наукам (камеральная наука) — «наука внутреннего управления».

Параллельно с меркантилистами камералисты занимались изучением способов «охранения и процветания» государства, то есть наилучшего управления казенным (или «камерным») имуществом, под которым понимались государевы финансы (казна), земли и другое государственное имущество (казенные предприятия, промыслы и так далее).

Происходящий от позднелатинского слова *camera* немецкий термин *Cameralistik* определял аналог современного понятия «наука государственного управления». Камералистика, таким образом, явилась прообразом науки об управлении, отражавшей характерные для того времени представления о закономерностях, правилах, формах и методах публичного управления в условиях неограниченного правом монархического государственного устройства. При этом образцом такого устройства власти в данный период считалась форма абсолютных монархий.

Следует, однако, учитывать, что камеральная наука (наука о полиции) не была наукой как таковой в современном понимании, а являлась, скорее, собранием практических рекомендаций по управлению внутренними делами в европейских монархиях. Согласно им, наряду с обеспечением безопасности, полиция наделялась множеством функций, а бесчисленные полицейские регламенты охватывали все стороны жизни людей.

В условиях абсолютных монархий полиция по воле государей имела всеобъемлющие полномочия по обеспечению порядка и безопасности, а также по регулированию и контролю экономической жизни, выполняя и нормотворческие, и фискальные, и судебные функции. Такое государственное

устройство, получившее наибольшее распространение в германских землях, в науке XIX века стало определяться термином «полицейское государство» (Polizeistaat).

Однако собственно *учение о полиции* получило широкое распространение во Франции (в которой раньше других европейских стран теория «полицейского управления» государственными и общественными делами нашла себе наилучшую в тот период почву и получила наибольшее развитие), а уже затем в Германии. Общеизвестными отцами-основателями камеральной науки о полиции считаются Никола Деламар (1639–1723) во Франции, Иоганн Генрих Готлиб фон Юсти (1700–1771) и Иоганн-Стефан Пюттер (1725–1807) в Германии и Йозеф фон Зонненфельс (1732–1817) в Австрии.

Так, в «Трактате о полиции» (1722) комиссар парижского замка-тюрьмы Большой Шатле Никола Деламар впервые сформулировал теоретические основы полицейской науки, призванной изучать систему управления внутренними делами государства, структуру и задачи административных служб, а также пути и средства улучшения их работы.

В трактате Иоганна фон Юсти «Основные начала полицейской науки» (1756) к объектам полицейского управления были отнесены как движимое и недвижимое имущество, так и «моральные богатства», а также финансы, коммерческая деятельность и в целом «народное хозяйство». По его определению, задача полиции (как важнейшего элемента системы внутреннего управления государственными делами) заключается в регулировании (путем издания гражданских законов) и согласовании благосостояния отдельных людей (семей) с благосостоянием государства.

В 1765 году профессор Венского университета Йозеф фон Зонненфельс издал учебник по камеральной науке «Основы учения о полиции, торговле и финансах», где предмет учения о полиции ограничивался установлением и охраной внутренней безопасности, духовного благосостояния и материального благополучия граждан (попечение об образовании, об исправлении нравов и возможность посредством труда создавать материальный достаток при содействии со стороны государства). Таким образом, в отличие от Юсти, Зонненфельс понимал полицию в узком смысле — как специальный административный аппарат, обеспечивающий внутреннюю безопасность населения.

Закат эпохи камеральных наук в Европе связан с именем государствоведа, историка и экономиста Лоренца фон Штейна (1815–1890) и его восьмитомным трудом «Теория государственного управления», опубликованным в Штутгарте в 1866–1884 годах. В отличие от большинства «ранних» камералистов Лоренц фон Штейн отказался от признания абсолютных монархий идеальной формой организации государства и под влиянием Гегеля стал различать понятия «государство» и «гражданское общество» (закономерным результатом развития которого и является государство).

Тем не менее в лучших традициях камералистики, но уже с учетом итогов Великой французской революции, Лоренц фон Штейн переориентировался

Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно

в интернет-магазине

«Электронный универс»

[e-Univers.ru](http://e-Univers.ru)