**Государственная управленческая мысль в виде полицеистики и камералистики**

**Содержание**

Введение 3

1. Возникновение и развитие камералистики 4

2. Развитие государственно-управленческой мысли в полицеистике 7

3. Представители науки полицейского права 10

Заключение 14

Список использованной литературы 15

# Введение

Развитие теории и практики управления — это, прежде всего эволюционный процесс. Государственно-управленческая мысль, предметом которой является, прежде всего, исследование государственного влияния на общественные отношения, управление общественными делами, имеет продолжительную и давнюю историю.

Проблема управления публичными делами возникала на самых ранних этапах развития цивилизации. Так, например, в Древнем Риме, Греции и Египте значительное внимание уделяли поддержанию порядка и обеспечению лояльности граждан, благоустройству, организации и содержанию войска, сооружению дорог и каналов и т. п.

В пору абсолютизма управление общественными делами сосредоточивалось в руках правителя, воля которого была законом, а действия не ограничивались никакими административными предписаниями. Предмета науки административного управления, как и ее самой, еще не существовало, как не существовало сформированной системы распределения властей, а также административно-правового порядка, в рамках которого были бы установлены правовым путем субъективные права индивидуумов по отношению к государственной власти.

Считается, что начало развития науки административного управления положила наука о финансах, экономике и хозяйстве, которая возникла в Австрии и Германии в XVII в. и называлась «камералистикой».

Дальнейшее развитие государственно-управленческая мысль получает в полицейской науке, или полицеистике, которая впоследствии преобразовалась в науку административного права.

Целью данного реферата является рассмотрение государственно-управленческой мысли в виде камералистики и полицеистики.

# Возникновение и развитие камералистики

В XVIII в. под влиянием потребностей эффективного ведения дворцового хозяйства в Германии появилась наука камералистика, корни которой уходят в XVI век[[[1]](#footnote-1)].

В германской экономической литературе камералистика (нем. Kameralistik, от позднелат. camera — дворцовая казна) означала совокупность административных и хозяйственных знаний по ведению камерального, в узком смысле слова дворцового, а широком — государственного хозяйства. Камеральными науками назывался специальный цикл административных и экономических дисциплин, которые преподавались в ХVII-ХVIII вв. в университетах Германии и других европейских странах, а со 2-й пол. XIX в. также и в университетах России.

Эта наука исследовала целый ряд взаимосвязанных проблем: государственное управление, государственные финансы, экономику, аграрное дело, горное дело, торговлю и т.д.

Своё наименование камералистика получила от камеральных управлений, создававшихся в средние века князьями, герцогами и королями, имевшими значительное собственное хозяйство. Для подготовки чиновников и управляющих хозяйством крупных феодалов на особых факультетах университетов и в специальных камеральных школах преподавались науки, получившие названия камеральных. Последние охватывали, главным образом, горное дело, лесное и сельское хозяйство.

К. Маркс охарактеризовал камералистику как мешанину "...разнообразнейших сведений, чистилищный огонь которых должен выдержать каждый преисполненный надежд кандидат в германские бюрократы"[[[2]](#footnote-2)].

Ее наиболее яркими представителями являлись ученые — Зонненфельс, Шредер, Юсти, Берг и др.

Камералистика способствовала автономизации администрирования как специального вида деятельности, отделению административного управления от судопроизводства (Regierungs-sachen и Justizsachen). В дальнейшем камералистика разделилась на науку административного управления и полицейскую науку (административное право).

Камеральная наука разработала собственный инструментарий для изучения управления, его структуры и т.п. В университетах начинают штудирование курса камеральных наук, в состав которых включали цикл административных и экономических дисциплин. Учение камералистов связывалось с управлением при помощи совещательных органов, которые на протяжении XVIII-XIX вв. в Германии превращаются в министерства, коллегиальная форма управления в которых уравновешивала определенным образом централизацию политической власти[[[3]](#footnote-3)].

Первые кафедры камералистики основаны в Халле и во Франк-фурте-на-Одере. С этого момента молодая наука получает дальнейшее развитие, благодаря чему расширяется ее предмет, в который входят все дисциплины, связанные с государственной политикой: экономическая наука, политика, полицейская наука, наука о финансах, мануфактурное дело, горное строительство и т. п. В отличие от первоначальной, эта камералистика получает название новой, ее преподавание расширяет свою географию настолько, что в XIX в. достигает и России. В процессе развития камералистики из нее выделяются некоторые дисциплины, в частности, полицейское право, что создало базу для самостоятельного научного исследования его вопросов.

С течением времени изменяются управленческие функции и отношение к их осуществлению. Новые идеи о государстве и его устройстве принесла в мир английская буржуазная революция. Томас Гоббс, а затем — Джон Локк в «Двух трактатах об управлении» подвергают критике феодально-теократическую концепцию возникновения власти короля[[[4]](#footnote-4)]. Формируется концепция естественного права, согласно которой каждый индивид в естественном, свободном состоянии имеет право на исполнительную власть, являющуюся, таким образом, производной от сообщества людей. В государстве, которое создается путем заключения общественного договора, эта власть является прерогативой специального органа. Целью осуществления власти является общий интерес.

Чтобы политическая власть отвечала своему договорному назначению и не была деспотической и абсолютной силой в руках одного лица или органа, необходимо соответствующее разделение властей. Законодательная власть, в соответствии с учением Дж. Локка имеющая право издавать обязательные для всех законы, является верховной, ей подчинены другие власти. Важным моментом локковской договорной концепции государства является «доктрина законности сопротивления любым незаконным проявлениям власти». Законность такого сопротивления, включая право народа на восстание против деспотической власти, основывается на его суверенных полномочиях как учредителя государства.

Заметным шагом в познании природы государства стало учение Шарля-Луи Монтескье, обосновавшего в известном произведении «О духе законов» идею разделения властей. Так была заложена основа для теории разделения властей, которая и сегодня имеет громадное значение в теории административного права.

В конце XVIII — начале XIX в. камеральные науки приходят в упадок именно в связи с развитием политической науки и собственно теории государственного управления, центр которой перемещается в Соединенные Штаты. В Европе в это время новый толчок в развитии снова приобретает полицейское право.

# Развитие государственно-управленческой мысли в полицеистике

Полицеистика, как было уже сказано, выделилась из камералистики. Основными представителями полицейской науки того времени называют Иоганна-Генриха-Готлиба Юсти, фон Зонненфельда и Пюттера[[[5]](#footnote-5)]. Последний определяет место полицейской науки в системе публичного права, характеризует полицейскую власть как орган защиты общества от опасностей. Юсти первым обосновал концепцию «учения о полиции». Термин «полиция» он определяет как совокупность мероприятий внутренней политики, имеющая целью обеспечение общественного благосостояния.

По общему мнению полицеистов XVIII—XIX вв. полицейской признавалась деятельность по охране публичного и общественного порядка, личных и имущественных благ. Полицейская власть проявлялась в надзоре, профилактических мероприятиях и полицейской юрисдикции. Принципы правового государства влияют и на полицейское право, вследствие чего появляются попытки теоретического обоснования необходимости ограничения полицейской деятельности. Одна из таких попыток принадлежит фон Бергу, который в начале XIX в. перевел старое учение о полиции на принципы политико-правовых категорий, выработанные Пюттером и отразил это в своем семитомном труде «Справочник немецкого полицейского права» (1799-1806).

Однако после установления конституционных форм правления почти во всех странах Европы и выделения исполнительной ветви власти, сфера действия полицейского права значительно расширяется. Отношения в сфере государственного управления становятся более сложными и полицейское право уже не способно их охватить. Это служит причиной появления нового понятия «право управления», авторство на которое принадлежит Лоренцу Штейну.

Это право устанавливает принципы управления, основы применения дисциплинарного принуждения, очерчивает правовое поле таких важных институтов исполнительной власти, как правительство и армия, регулирует деятельность государственных служащих, их права и обязанности, ответственность в случае злоупотребления властью и т. п..

Л. Штейн, а за ним и Роберт фон Моль, активно разрабатывая вопросы управленческого права, приходят к выводу о необходимости выделения из него права административного, как самостоятельной части дисциплины публичного права[[[6]](#footnote-6)].

Развивая административное право, Моль отдает предпочтение исследованию либеральных задач управления, доказывая необходимость учета старой полицейской наукой основ конституционализма и ограничения публичной власти принципами правового государства.

Новое административное право опирается в тот период на новую кадровую профессиональную категорию — чиновничество, которая была необходимым условием эффективного становления и развития буржуазного государства.

Заметный вклад в связи с этим в теорию управления внес немецкий социалист и философ Макс Вебер, первым давший систематизированный анализ государственной бюрократии и являющийся автором теории бюрократии вообще.

На протяжении XIX в. появляется множество интересных научных работ по вопросам управления, в которых последовательно все более разграничиваются административное право, государственное право и наука государственного управления. В конце

XIX в. в западноевропейских странах, в частности во Франции, происходит процесс становления системы административных судов, в которых можно было обжаловать незаконные действия и решения административной власти. Параллельно этому происходит бурное развитие местного самоуправления, в связи с чем разрабатываются вопросы муниципального уровня управления.

В Российской империи наука полицейского права начала формироваться в начале XIX в. Становление и развитие полицеистики основывается на немецком научном опыте в этой области. Так, известные русские полицеисты второй половины XIX в. М.X. Бунге, М.М. Шпилевский, И.Е. Андреевский, В.В. Ивановский, И.Т. Тарасов и прочие были приверженцами концепции Р. фон Моля, изложенной в его фундаментальном труде «Наука о полиции».

# Представители науки полицейского права

Одним из первых отечественных исследователей истории политико-правовых концепций науки полицейского права является М. М. Шпилевский. В своей работе «Полицейское право как самостоятельная область правоведения», изданном в 1875 году в Одессе, ученый уделяет внимание проблемам полицейского права Германии[[[7]](#footnote-7)].

М.X. Бунге (1823-1895), профессор полицейского права Киевского университета, один из первых адептов немецкого полицеизма, придерживался концепции расширенного толкования полицейского права, изложенной в произведениях Роберта фон Моля. Он занимается исследованием источников полицейского права, к которым относит не только законы, но и подзаконные акты, акты органов исполнительной власти, одним из первых обосновывает понятие субъектов полицейского права.

В свою очередь, И.Т. Тарасов, профессор Московского университета, был одним из первых, кто обосновал разделение предметов полицейского и административного права. По его мнению, регламентация общественных отношений, не связанных с деятельностью полиции, может быть предметом самостоятельной науки административного права. Среди теоретических проблем курса полицейского права основное внимание уделено соотношению властных полномочий полиции: распорядительной деятельности и средствам государственного принуждения. В своем труде «Очерк науки полицейского права» (1897), кроме вопросов материального права, ученым анализируются также процессуальные аспекты полицейского и административного права, в частности деятельность административных судов. Неординарность, нестандартность научных исследований И. Т. Тарасова подтверждается его обращением к таким проблемам отечественной науки административного права, которые еще не анализировались, например, исследованию проблемы пределов государственного влияния в сферах публично-правовых отношений и частного права.

А.Я. Антонович, профессор юридического факультета университета Святого Владимира в Киеве, специалист по политической экономии и полицейскому праву, полицейское право определял как «науку, изучающую правовую основу хозяйственного влияния со стороны общества и государства для сохранения и развития народного блага»[[[8]](#footnote-8)]. К задачам этой науки он относит исследование всех хозяйственных норм, направленных на охрану существующего благосостояния, то есть предупреждение и прекращение действий, которые могут нарушить благосостояние, а также исследование всех норм с целью надлежащего содействия дальнейшему развитию народного блага. Полицейское право, по мнению ученого, является необходимым дополнением политической экономии.

Среди полицеистов конца XIX в. — приверженцев немецкой школы полицейского права — нельзя не назвать профессора Санкт-Петербургского университета И.Е. Андреевского, изложившего свою концепцию полицеистики в фундаментальном труде «Полицейское право».

Определенное внимание И.Е. Андреевский уделяет генезису полицейского права, в становлении которого различает три этапа. Первый — античный и раннефеодальный (до начала XIII в.), когда формируются властные органы, деятельность которых еще очень несовершенна. Второй период развития полицеистики (XIII-XVIII вв.) характеризуется становлением органов государственного принуждения, обеспечивающих общественную безопасность, развитием правовых основ их деятельности (полицейского законодательства) и как следствие — постепенным ограничением неправовых методов государственного принуждения. И, наконец, третий этап знаменует формирование и развитие специализированных органов исполнительной власти. В этот период появляются «полицейские государства», к которым ученый относит, прежде всего, послереволюционную Францию.

Совершенствование системы охраны общественного порядка в России, в частности, создание превентивной системы, И. Е. Андреевский связывает с совершенствованием функций правоохранительных органов Министерства полиции, а затем — Министерства внутренних дел, которое объединяет полномочия по предупреждению и прекращению правонарушений.

Учение И.Е. Андреевского основано на исследовании публично-правовых учреждений, их природы, функций, недостатков и преимуществ. По политическим взглядам он — либерал, приверженец идеи правового государства. Характерным для учения И.Е. Андреевского является разделение деятельности полиции на обеспечивающую безопасность (полицию безопасности) и обеспечивающую благосостояние (полиция благосостояния).

Концепция полиции безопасности базируется на противопоставлении факторов, основывающихся на воле человека и от нее не зависящих (чрезвычайные обстоятельства разного характера). Но и первые, и вторые служат причиной отрицательного влияния на публичный интерес.

Полиция благосостояния имеет целью создание социально-правовых гарантий духовного развития народа, она является право-реализующим фактором общегосударственной социальной политики. Основным методом влияния правоохранительных органов является государственная разрешительная политика. По мнению ученого, государственное влияние не может быть одинаковым для разных областей и зависит от традиций и публичного интереса. Таким образом, И.Е. Андреевский вместе с правительственной полицейской деятельностью рассматривает также общественную полицейскую деятельность.

Концепция полицеистики И.Е. Андреевского отрицает противопоставление Общей и Особенной частей учебного курса. Теоретические дефиниции действующего права рассматриваются им в единстве их практического осуществления.

Еще одним из ученых-полицеистов того времени был М. М. Белявский, который в своих произведениях высказывает мнение о том, что современное состояние общественной жизни предусматривает повышение роли государства в управлении.

Профессор В. В. Ивановский, — один из известных полицеистов конца XIX — начала XX в, обосновал принцип единства концепций полицейского и административного права[[[9]](#footnote-9)]. Административное право включает право внутреннего управления и полицейское право, предметом которого он считает изучение законов и подзаконных актов, регламентирующих мероприятия для создания безопасности и благосостояния. Впервые в отечественной науке В. В. Ивановским обосновано не только становление новой области административного права, но и сделана попытка разработки методологии административно-правовой науки. Автор, в частности, выделяет группу общих методов и среди них — метод классификации, историко-сравнительный, юридический. Определенное внимание в его произведениях уделено организации государственной службы. Эти и прочие вопросы ученый раскрывает в произведении «Русское государственное право. Т. 1. Верховная власть и ее органы (Вып. 7. Государственная служба)» (1895—1898). Вопреки определенной оригинальности, концепция В. В. Ивановского не раскрывает специфики административного права, его институтов, рассматривая их как составную часть науки государственного права.

# Заключение

В XVIII в. под влиянием потребностей эффективного ведения дворцового хозяйства в Германии появилась наука камералистика. Эта наука исследовала целый ряд взаимосвязанных проблем: государственное управление, государственные финансы, экономику, аграрное дело, горное дело, торговлю и т.д. Ее наиболее яркими представителями являлись ученые — Зонненфельс, Шредер, Юсти, Берг и др.

Камералистика способствовала автономизации администрирования как специального вида деятельности, отделению административного управления от судопроизводства (Regierungs-sachen и Justizsachen). В дальнейшем камералистика разделилась на науку административного управления и полицейскую науку (полицеистику), которая впоследствии была преобразована в административное право.

По общему мнению полицеистов XVIII—XIX вв. полицейской признавалась деятельность по охране публичного и общественного порядка, личных и имущественных благ. Полицейская власть проявлялась в надзоре, профилактических мероприятиях и полицейской юрисдикции.

Выдающимися представителями науки полицейского права являются М.М. Шпилевский, М.X. Бунге, И.Т. Тарасов, А.Я. Антонович, И.Е. Андреевский, М.М. Белявский, В.В. Ивановский

Характерным для учения И.Е. Андреевского является разделение полиции на полицию безопасности и полицию благосостояния.

М.М. Белявский в своих произведениях высказывает мнение о том, что современное состояние общественной жизни предусматривает повышение роли государства в управлении.

В.В. Ивановский обосновал принцип единства концепций полицейского и административного права.

# Список использованной литературы

1. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление. – М., 2005.
2. Исаев И. А. История государства и права России. – 2-е изд. перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001.
3. История государственного управления в России / Под ред. Р. Г. Пихои. – М.: РАГС, 2001.
4. История государственного управления России / Под общ. ред. В.Г.Игнатова. – Ростов-н/Д., 2002.
5. История отечественного государства и права / Под ред. О.И.Чистякова. – М., 2004.
6. Черник В. Е. Государствоведение. – М. : Юристъ, 1999.
1. Исаев И. А. История государства и права России. – 2-е изд. перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. [↑](#footnote-ref-1)
2. Маркс К. и Энгельс Ф., Соч., 2 изд., т. 23, с. 13 [↑](#footnote-ref-2)
3. История государственного управления в России / Под ред. Р. Г. Пихои. – М.: РАГС, 2001. [↑](#footnote-ref-3)
4. История государственного управления России / Под общ. ред. В.Г.Игнатова. – Ростов-н/Д., 2002. [↑](#footnote-ref-4)
5. История отечественного государства и права / Под ред. О.И.Чистякова. – М., 2004. [↑](#footnote-ref-5)
6. Черник В. Е. Государствоведение. – М. : Юристъ, 1999. [↑](#footnote-ref-6)
7. История отечественного государства и права / Под ред. О.И.Чистякова. – М., 2004. [↑](#footnote-ref-7)
8. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление. – М., 2005. [↑](#footnote-ref-8)
9. История государственного управления России / Под общ. ред. В.Г.Игнатова. – Ростов-н/Д., 2002. [↑](#footnote-ref-9)