

Оригинальная статья / Original article

<https://doi.org/10.31429/20785836-16-2-35-41>



ПОЛИТИКА НАРОДОСБЕРЕЖЕНИЯ И ЕЕ РЕАЛИЗАЦИЯ В ПОЛИЦЕЙСКОМ ПРАВЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Жеребцов А.Н.*¹, Шапиро И.В.²

¹ ФГКОУ ВО «Краснодарский университет МВД России»
(Ярославская ул., д. 128, г. Краснодар, Россия, 350005)

² ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»
(Ставропольская ул., д. 149, г. Краснодар, Россия, 350040)

Ссылка для цитирования: Жеребцов А.Н., Шапиро И.В. Политика народосбережения и ее реализация в полицейском праве Российской Империи. *Юридический вестник Кубанского государственного университета*. 2024;16(2):35–41. <https://doi.org/10.31429/20785836-16-2-35-41>

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ:

Жеребцов Алексей Николаевич*, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел ФГКОУ ВО «Краснодарский университет МВД России»

Адрес: Ярославская ул., д. 128, г. Краснодар, Россия, 350005

Тел.: +7 (918) 632-74-76

E-mail: admgan2066@yandex.ru

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Финансирование. Исследование не имело спонсорской поддержки (собственные ресурсы).

Статья поступила в редакцию: 26.04.2024

Статья принята к печати: 23.05.2024

Дата публикации: 28.06.2024

Аннотация: Целью настоящего исследования является определение сложившейся в Российской Империи во второй половине XIX – начале XX вв. политико-правовой идеологии в области народосбережения и его обеспечение посредством полицейского права.

В результате исследования было выявлено, что в процессе эволюции становления полицейского права в России и трансформации данной отрасли в право государственного управления в рамках предмета правового регулирования выделялось право благоустройства, где важное место занимало право народонаселения и право народосбережения, берущее свое политико-правовое начало от идей М.В. Ломоносова и сформировавшееся первоначально в концепцию демографического популяционизма, трансформировавшегося к концу XIX – началу XX вв. в идеологию демографического меркантилизма.

Вывод: в результате имеющихся подходов к построению системы предмета и системы полицейского права во второй половине XIX – начале XX вв. определяется, что в рамках полицейской (догматической) доктрины данной отрасли проблемы народосбережения утрачивали свое значение, в то время как представители либерального (политико-экономического) течения отстаивали подход к расширению формирования административно-правовых основ полиции народосбережения.

Ключевые слова: полицейское право, административное право, народосбережение, народонаселение, демография, популяционизм, меркантилизм.

THE POLICY OF SAVING PEOPLE AND ITS IMPLEMENTATION IN THE POLICE LAW OF THE RUSSIAN EMPIRE

Aleksey N. Zharebtsov*¹, Irina V. Schapiro²

¹ FGKOU VO "Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia"

(Yaroslavskaya str., 128, Krasnodar, Russia, 350005)

² FGBOU VO "Kuban State University"

(Stavropol str., 149, Krasnodar, Russia, 350040)

Link for citation: Zherebtsov A.N., Shapiro I.V. The policy of saving people and its implementation in the police law of the Russian Empire. *Legal Bulletin of the Kuban State University*. 2024;16(2):35–41. <https://doi.org/10.31429/20785836-16-2-35-41>

CONTACT INFORMATION:

Alexey N. Zherebtsov*, Dr. of Sci. (Law), Professor of the Department of Administrative Activities of Internal Affairs Bodies of the FGKOU VO "Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia"

Address: Yaroslavskaya St., 128, Krasnodar, Russia, 350005

Tel.: +7 (918) 632-74-76

E-mail: admgan2066@yandex.ru

Conflict of interest. The authors declare that they have no conflicts of interest.

Financing. The study had no sponsorship (own resources).

The article was submitted to the editorial office: 26.04.2024

The article has been accepted for publication: 23.05.2024

Date of publication: 28.06.2024

Annotation: The *purpose* of this study is to determine the political and legal ideology that developed in the Russian Empire in the second half of the 19th – early 20th centuries in the field of people's preservation and its provision by means of police law.

As a *result* of the study, it was revealed that in the process of evolution of the formation of police law in Russia and the transformation of this branch into the law of public administration, within the framework of the subject of legal regulation, the right of improvement was singled out, where an important place was occupied by the law of population and the right to preserve the population, which took its political and legal origin from the ideas of M.V. Lomonosov and was initially formed into the concept of demographic populationism, which was transformed by the end of the 19th century. at the beginning of the 20th century into the ideology of demographic mercantilism.

Conclusion: as a result of the existing approaches to the construction of the system of the subject and the system of police law in the second half of the 19th – early 20th centuries, it is determined that within the framework of the police (dogmatic) doctrine of this branch, the problems of people's preservation lost their significance, while representatives of the liberal (political and economic) trend defended the approach to expanding the formation of the administrative and legal foundations of the people's preservation police.

Keywords: police law, administrative law, population conservation, population, demography, populationism, mercantilism.

Введение

Проведение политики народосбережения приобретает актуальность с момента ранних форм государственных образований. Известны государственно-политические подходы к народосбережению предлагаемые еще римскими императорами Ю. Цезарем (44 гг. до н.э.), Августом (27 г. до н.э. – 14 г. н.э.). Потребность в зарождении новых государственно-управленческих подходов к формированию механизмов народосбережения предопределялась развитием экономических отношений в феодальную и капиталистическую эпохи эволюции общества, что в конечном счете формировало политико-правовые демографические концепции популяционизма (приверженность росту населения) (Т. Мор, Т. Кампанелла), меркантилизма (рост населения влечет обогащение нации) (Т. Мен, А. Серра). В противовес приведенным политико-правовым идеологиям на рубеже XVIII–XIX вв. возникла политико-правовая концепция мальтузианства (Т. Мальтус, П. Ралейх, Р. Уолес, Р. Тауксенд, Д. Стюарт)¹. Все эти политико-идеологические концепты не могли не влиять на

¹ Из истории демографической политики: от древних времен до наших дней о мировой политике и о советском и российском опыте / В.В. Елизаров [сайт]. Учебники Экономического факультета МГУ; 2023 [обновлено 17 декабря 2023; процитировано 03 января 2024]. Доступно: <https://books.econ.msu.ru/Demography/chap18/18.1/18.1.1/>.

русскую политическую и научную элиту XVIII-XIX вв., что в конечном счете было первоначально сформулировано еще М.В. Ломоносовым в его трактате «О сохранении и размножении Российского народа» [5]. Он отмечал, что потребность в народосбережении обусловлена «... сохранением и размножением русского народа, в чем состоит величество, могущество и богатство всего государства, а не в обширности, тщетной без обитателей» [5, с. 16]. Фактически М.В. Ломоносов сформировал меркантилистскую концепцию народосбережения, которая в Российской Империи на достаточно длительный период стала господствующей демографической идеологией. Она сформировала не только политико-культурный нарратив будущего развития демографической идеологии в русском обществе, но и послужило основой для формирования административно-правовых подходов к государственному обеспечению народосбережения. Это наглядно вытекает из структуры самой работы М.В. Ломоносова.

Формирование административно-правового подхода к решению проблем народосбережения осуществлялось в процессе становления науки административного права и восприятия прогрессивных западноевропейских тенденций развития отрасли полицейского права. Ю.Н. Старилов в этой связи отмечает, что в XIX в. развитие учения об управлении достигло апогея под воздействием научных представлений о предмете управления выдающихся ученых Р. фон Моля и Л. Штейна. В рамках данных идей начали возникать не только полицейско-тоталитарные подходы к публичному управлению, но и формироваться институты регулирующие отношения государство – гражданин, которые образовывали либеральный концепт в идеологии полицейской деятельности русского государства¹. В рамках приведенного полицейского подхода к обоснованию права государственного управления начала формироваться идеология, характеризующаяся заботой государства о подданных в деле их благоустройства и обеспечения благочиния и безопасности общества². Не обошла стороной потребность обеспечения народосбережения и у представителей политико-экономического направления учения о праве государственного управления. Так, профессор Московского университета В.Н. Лешков, который в 1858 году издал книгу «Русский народ и государство», отмечал, что предметом регулирования общественного права (которое он противопоставлял праву полицейскому), в числе прочего, являются вопросы народонаселения и народосбережения Российской Империи³. Все это, в конечном счете, не может не иметь исследовательского значения для современного изучения проблем демографического развития Российской Федерации, где современная ситуация с численностью населения имеет устойчивую тенденцию к депопуляции его численности. Так, по официальным данным Росстата России численность населения 2018 г. снизилась на 99712 чел.; 2019 г. на 32130 чел.; 2020 г. на 577575 чел.; 2021 г. на 613439 чел.; 2022 г. на 532637 чел.⁴. Между тем опыт применения административно-правовых мер, направленных на решение демографических (народосбереженческих) проблем, сформированных в рамках доктрины полицейского права Российской Империи, в настоящее время, по нашему мнению, приобретает особое значение.

Методы исследования

В основе проведенного исследования положен метод исторического анализа литературных источников XIX – XX вв. и синтеза, полученных сведений, в результате которых сформулированы выводы о трансформации политико-правовой идеологии демографического популяционизма в демографический меркантилизм и их реализация в рамках полицейского (административного) права во второй половине XIX – начале XX вв.

Результаты исследования

В основе анализа идей народосбережения в Российской Империи лежит процесс активного развития учения о полицейской деятельности во второй половине XIX – начале XX вв. с его последующей трансформацией в деятельность государственно-управленческую, административную. И все это происходило на фоне насущной потребности государства в политическом, экономическом и догматическом (юридическом) осмыслении потребности взаимодействия государства и общества в

¹ Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. С. 123–124.

² Жеребцов А.Н. Очерки истории науки русского административного права: учебное пособие. М.: Проспект, 2021. С. 44.

³ Там же. С. 45.

⁴ Общий прирост постоянного населения [сайт]. Витрина статистических данных; 2022 [обновлено 19 декабря 2022; процитировано 04 января 2024]. Доступно: <https://showdata.gks.ru/report/278934/>.

целом, включая вопросы народосбережения. В рамках представленных подходов к определению предмета полицейского (административного) права во второй половине XIX – начале XX вв. обеспечивалась политико-правовая идеология популяционизма, заключающейся в объективной потребности поддержания численности населения государства, с последующей трансформацией в идеологию меркантилизма, рассматривающего население как средство обогащения государства. Все это, в конечном счете, было обусловлено развитием экономических отношений, сломом (переходом от феодализма к капитализму) формационной парадигмы существования Российского государства.

Во второй половине XIX – начале XX вв. в Российской Империи вопросам правового обеспечения народосбережения уделялось достаточно большое внимание, которое имело два направления: во-первых, культурно-просветительское и, во-вторых, административно-правовое (полицейское). Степень значимости решения проблем народосбережения в рамках полицейского права зависело от интерпретации содержания данной отрасли права. В рамках приведенной интерпретации в рассматриваемый период наметился дуализм, во-первых, обусловленный политико-экономической характеристикой полицейской деятельности, во-вторых, догматической (юридической) потребностью обеспечения данной деятельности. В этой связи в первом случае проблемам народосбережения уделялось большее значение (А.Я. Антонович, В.Н. Лешков), чем в рамках догматики полицейского права (И.Т. Тарасов, М.М. Шпилевский). Это, на наш взгляд, было обусловлено трансформацией предмета полицейского (административного) права от права благоустройства в право государственного управления к началу XX в.

Научная дискуссия

Во второй половине XIX в. можно признать сформировавшейся доктрину предмета полицейского права, где ключевыми сферами полицейской деятельности стали отношения по полицейскому благоустройству общества и его благочинию. Такой подход хотя и основывался на дуализме консервативных и либеральных тенденциях в развитии полицейской науки, между тем, по нашему мнению, принципиальное различие указанных тенденций лежало в признании первичности полицейского благоустройства для либералов и первичности полицейского обеспечения безопасности для консерваторов. Так, еще в 1840 г. Н.В. Рождественский в своем труде «Основания государственного благоустройства с применением к российским законам» отмечал, что только в рамках государства общество может «гарантировано получить безопасность и благосостояние», причем все это зависит от правительства, а благосостояние еще и от самих подданных. Впрочем, правительство посредством положительных постановлений имеет великое влияние на благоденствие народа¹. Н.Х. Бунге отмечал, что приведенный выше предмет полицейского права в процессе эволюционирования системы государственной власти также начал уточняться. Это предопределялось широкой и узкой трактовкой полиции как государственного институционального образования. В широком смысле полицейская деятельность есть деятельность по обеспечению благосостояния (законы благоустройства) и безопасности (законы благочиния), а в узком смысле – как деятельность по «охранению безопасности» [2, с. 1–2]. Подчеркивая значимость идей немецких полицейстов, профессор Московского университета В.Н. Лешков признавал, что предмет регулирования полицейским правом благоустройства и благочиния, в конечном счете сводится к обеспечению функционирования промышленности и росте народного богатства, о народонаселении и его образовании, о сохранении народа от действия голода, болезней, бедности и т. д.; «следовательно, вообще о вещественном и духовном народном благосостоянии» [4, с. 51; 8]. В.Н. Лешков, как представитель, зарождающейся в то время естественно-правовой идеологии, противопоставлял право общественное праву полицейскому, отмечая, что последнему присущ исключительно предмет обеспечения безопасности государства и общества. В то время как праву общественному свойственен предмет обеспечения права личности на его развитие, посредством государственных установлений. В рамках данных идей в тот период формируется популяционистская идеология народонаселения, которая, в конечном счете, с развитием капиталистических общественных отношений в последствии трансформировалась в идеологию меркантилизма². На это обстоятельство обращает внимание И.Т. Тарасов [7, с. 44] и М.М. Шпилевский [8]. А.Я. Антонович, определяя полицейское право, как совокупность норм, регулирующих охрану существующего благосостояния и содействие дальнейшему развитию народного блага [1, с. 18], выделял в его системе (первой части): полицию населения; гражданское состояние; место жительства и место пребывания; численный состав

¹ Жеребцов А.Н. Указ. соч. С. 48.

² Гессен В.М. Лекции по полицейскому праву. СПб.: типография «Север», 1907–1908. С. 6.

населения; содействие развитию населения в физическом и духовном отношении; союзный строй населения [1, с. 25]. Рассматривая систему полицейского права В.Ф. Дерюжинский во второй его части выделяет отрасли полицейской деятельности, преследующие цель духовно-интеллектуального развития общества¹. Приведенные ученые, характеризуя деятельность исполнительной власти Российской Империи, рассматривали эту деятельность с точки зрения ее политического и экономического значения, минимизируя тем самым догматику данной деятельности, т.е. юридический аспект деятельности публичной власти. Ситуация начала меняться в начале XX в. Так, Н.Н. Белявский, отмечая суть полицейской деятельности в осуществлении задач внутреннего управления, основанной на нормах права, приобретает характер административной деятельности. Он признавал, что, реализуя культурную задачу государства, администрация должна решать ее по двум направлениям (функциям управления). Во-первых, направленных на развитие и преумножение физических, интеллектуальных и экономических сил населения. Во-вторых, направленную на удержание народом благ, добытых современной цивилизацией (т.е. деятельности охранительной)².

Обосновывая в рамках предмета полицейского (административного) права концепцию демографического популяционизма и в последующем меркантилизма, полицейисты во второй половине XIX – начале XX вв. признавали, что «вопрос о количестве населения в стране принадлежит к одному из важнейших вопросов в науке благосостояния. На данной территории может быть слишком мало населения, и это кладет отпечаток на весь строй ее, представляя собой тормоз к развитию ее благосостояния. ... Недостаточный численный состав населения, таким образом, может быть причиной бедственного положения всей страны, и для поднятия благосостояния необходимо принятие мер к увеличению количественного состава населения» [1, с. 107]. А.Я. Антонович считал, что рост численности населения государство может обеспечить следующими основными публично-правовыми мерами:

во-первых, интенсификацией производства, повышением производительности государства, т.е. посредством обеспечения экономического роста;

во-вторых, посредством переселенческой политики, т.е. посредством миграционного привлечения на территорию страны иностранных граждан и их расселения на менее заселенных территориях, а также расселением собственного населения на необжитых территориях;

в-третьих, «заботой о физическом составе населения», например, Н.Ф. Рождественский писал, что «даже нравственная обязанность побуждает к сему попечению, как для сохранения необходимого числа жителей, так и для того, что люди слабые и дети вредят богатству и силе государства: только люди в полной силе и здравии своими трудами и службой могут быть полезны отечеству. С каждым человеком, прежде времени умершим, пропадает без пользы капитал, употребленный на его воспитание» [6, с. 51];

в-четвертых, противодействием наследственным и инфекционным болезням. Как отмечал А.Я. Антонович «предупреждение распространения наследственных болезней в современных законодательствах достигается главным образом определением возраста вступления в брак и запрещением браков между родственниками» [1, с. 120];

в-пятых, «обеспечением условий физического воспитания», которое охватывает период до рождения ребенка и его воспитание в общественных учреждениях (иначе обеспечение деторождения, формирование приютов, предупреждение и пресечение неблагоприятных условий, вредных здоровью детей в общественных местах, и прежде всего в школе);

в-шестых, «сохранением безвредных жизненных припасов», т.е. надзор за приготовлением пищи в публичных учреждениях и торговлей;

в-седьмых, контролем за оборотом ядов и сильнодействующих вещества;

в-восьмых, обеспечением санитарно-эпидемиологических стандартов и нормативов;

в-девятых, градостроительным планированием и надзором.

Представленный подход к реализации в рамках полицейского права концепции народосбережения следует признать весьма широким и состоятельным для указанного исторического периода.

¹ Дерюжинский В.Ф. Полицейское право: пособие для студентов. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Сенатская типография, 1908. С. 16.

² Белявский Н.Н. Полицейское право (Административное право): конспект лекций. 3-е изд., доп. Петроград: типография Екатеринбургское печатное дело, 1915. С. 12.

В.Ф. Дерюжинский в анализе отраслей полицейской деятельности, преследующие цель духовно-интеллектуального развития общества, выделяет следующие направления деятельности в сфере народосбережения: полиция передвижения; полиция нравов; санитарная и медицинская полиция; общественное призрение и благотворительность. В рамках данного подхода имеет место сужение сферы публично-правового воздействия, огранивающегося мерами обеспечения общественной безопасности.

В.Н. Лешков в своем труде «Русский народ и государство», рассматривая историю развития населения России отмечал, что «по мере умножения членов семья усиливает свою энергию, община увеличивает свои средства, государство возрастает материально и морально. Возрастание населения само по себе служит залогом человеческого прогресса» [4, с. 299]. Он подчеркивает, что вмешательство государства Древней Руси в рамках исторического процесса в вопросы народосбережения были минимальны, поддержание численности населения обеспечивалось естественными законами даже в период монголо-татарского нашествия. После эпохи Петра Великого ситуация меняется. Начинается формироваться законодательная основа для обеспечения народосбережения. Такими направлениями стали:

- 1) законы о браке и брачные установления;
- 2) сокращение эмиграции населения с территории Империи;
- 3) поощрение иммиграции иностранных граждан в Империю;
- 4) осуществления контроля за численностью населения посредством осуществления его переписи [1, с. 300–310].

Все это должно осуществляться вне рамок полицейской деятельности и полицейского права, а в рамках права общественного, на обоснование которого В.Н. Лешков направил приведенный научный труд.

Следует признать, что в рамках концепции полицейского права И.Т. Тарасова проблемам народосбережения вообще не уделяется внимание. Данный ученый исходит из классического подхода разделения властей (хотя об этом не упоминает по известным политическим причинам), где исполнительная власть (администрация) есть государственная власть, созданная для реализации закона, а полиция, как институт исполнительной власти (администрации), обеспечивает принудительное обеспечение функционирования исполнительной власти (администрации) [7, с. 66]. В рамках данного подхода полиция выступает органом принуждения и для такой интерпретации проблемам народосбережения нет места, за исключением лишь положений, направленных на обеспечение общей безопасности общества. Аналогичный подход имеет место в трудах А.Д. Градовского [3].

Представленные научные подходы в целом свидетельствовали о пристальном внимании как Российского государства (начиная с после Петровской эпохи), так и в трудах ученых-полицистов второй половине XIX – начале XX вв. проблемам права народосбережения. Причем это происходило в процессе эволюции экономических отношений, трансформацией государственного устройства империи, духовно-интеллектуального роста общества.

Список использованной литературы:

1. Антонович А.Я. Курс государственного благоустройства (полицейского права). Часть первая. Киев: типография В.И. Завадского; 1890.
2. Бунге Н.Х. Полицейское право. Введение и государственное благоустройство. Киев: Университетская типография; 1873.
3. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Тома III. СПб.: типография М. Стасюлевича; 1883.
4. Лешков В.Н. Русский народ и государство / отв. ред. О.А. Платонов. М.: Институт русской цивилизации; 2010.
5. Ломоносов М.В. О сохранении русского народа / сост. и отв. ред. О.А. Платонов. М.: Институт русской цивилизации; 2011.
6. Рождественский Н.Ф. Основания государственного благоустройства, с применением к российским

References:

1. Antonovich A.Ya. [Course of state improvement (police law). Part one]. Kiev: printing house of V.I. Zavadsky; 1890. (In Russ.)]
2. Bunge N.H. [Police law. Introduction and state improvement]. Kiev: University Printing House; 1873. (In Russ.)]
3. Gradovsky A.D. The beginnings of Russian state law. Volumes III. St. Petersburg: printing house of M. Stasyulevich; 1883.
4. Leshkov V.N. [The Russian people and the State / ed. by O.A. Platonov]. M.: The Institute of Russian Civilization; 2010. (In Russ.)]
5. Lomonosov M.V. [On the preservation of the Russian people / comp. and ed. O.A. Platonov]. M.: Institute of Russian Civilization; 2011. (In Russ.)]
6. Rozhdestvensky N.F. [The foundations of state improvement, with application to Russian laws].

законам. СПб.: типография Н. Греча; 1840.

7. Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. М.: типография «Печатня С.П. Яковлева»; 1897.

8. Шпилевский М.М. Полицейское право, как самостоятельная отрасль правоведения. Одесса: типография Ульриха и Шульце; 1875.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Жеребцов Алексей Николаевич*

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел ФГКОУ ВО «Краснодарский университет МВД России»
ORCID: 0000-0002-7392-279X
Author ID: 681537

Шапиро Ирина Валерьевна

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

St. Petersburg: printing house of N. Grech; 1840. (In Russ.)]

7. Tarasov I.T. [An essay on the science of police law]. M.: printing house "Printing house of S.P. Yakovlev"; 1897. (In Russ.)]

8. Shpilevsky M.M. [Police law as an independent branch law studies]. Odessa: printing house of Ulrich and Schulze; 1875. (In Russ.)]

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Alexey N. Zherebtsov*

Dr. of Sci. (Law), Professor of the Department of Administrative Activities of Internal Affairs Bodies of the FGKOU VO "Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia"
ORCID: 0000-0002-7392-279X
Author ID: 681537

Irina V. Shapiro

Cand. of Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the FGBOU VO "Kuban State University"