

GRZEGORZ SMYK
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Pierwsze podręczniki rosyjskiego prawa administracyjnego

Abstract

The First Russian Books of Administrative Law

A characteristic of the Russian legal-administrative literature, nearly until the end of the nineteenth century, was a predominance of the police manner of formulating functions and duties of public administration. It led to a lack of clear distinction between the sciences of administration and of administrative law and to the distinct attenuating of the latter science. It appears to have been the result of both the Russian tradition of exposing administrative-structural issues dating back to the close of the eighteenth century and the weakness of the domestic theory of administrative law, constantly colliding with the formal political-structural frameworks of the Empire. However, the works of such authors as Wasilczikow, Kuplewskij, Iwanowskij, Tarasow or Jelistratow, although they were very few, were original in their content, and were the exceptions, setting the direction for the development of Russian administrative sciences, and constituting a peculiar reference point in Russian legal-administrative literature. Although they were free of most of the defects that the works of their predecessors were affected with, they were also rather an attempt to adjust the new trends dominating in western European literature to the situation in the Russian Empire, which condemned them to the position of always being one step behind in relation to their French or German counterparts.

Key words: administration, administrative science, administrative law.

Słowa kluczowe: administracja, nauka administracji, prawo administracyjne.

I. Wprowadzenie

Powstanie i rozwój nowożytnych nauk administracyjnych w Rosji nastąpiły ze znacznym opóźnieniem w stosunku do ewolucji tych dziedzin w krajach zachodnioeuropejskich. Wynikało to ze specyficznych zasad ustrojowych i warunków politycznych panujących w Cesarstwie Rosyjskim, hamujących swobodny rozwój myśli administracyjnej niemal do początku XX stulecia. Konserwatyzm ustrojowy Imperium Rosyjskiego nie dopuszczał przenikania nowych – zwłaszcza liberalnych – idei, które od końca XVIII w. wytyczały kierunki przeobrażeń pozostałych państw europejskich, zgodnie z duchem

indywidualizmu i konstytucyjnego państwa prawa. W skrajnej postaci przybierał on formę reakcyjną – zwłaszcza za panowania Mikołaja I. Aż do drugiej połowy XIX w. nowe idee i prądy naukowe, ugruntowane już w nauce europejskiej, były oficjalnie zwalczane przez władze carskie, jako podważające podstawy „samodzierżawnego” ustroju państwa rosyjskiego, a każde samodzielne poglądy odbiegające od oficjalnej doktryny pociągały za sobą dotkliwie represje (np. *casus* Michała Speranskiego). To odcięcie Rosji od reszty świata powodowało brak większego zainteresowania problematyką ustrojowo-prawną, zwłaszcza w dziedzinie prawa publicznego – w tym i administracyjnego. Z anachronizmem tym zerwano dopiero w okresie odwilży posewastopolskiej, tj. w czasach panowania cara reformatora Aleksandra II. W rezultacie proces kształtowania się nauk administracyjnych w Rosji miał odmienny przebieg niż większości państw europejskich. Od początku problematyka zarządu państwem cieszyła się tam większym zainteresowaniem niż problematyka prawa konstytucyjnego. O wiele łatwiej i bezpieczniej było zajmować się szczegółowymi zagadnieniami aparatu państwowego niż zasadami, na których opierały się struktura i funkcjonowanie monarchii rosyjskiej¹.

Począwszy od XVIII w., charakterystyczną cechą w rozwoju rosyjskich nauk administracyjnych było niezwykle silne oddziaływanie doktryn policystycznych, zgodnych w swych założeniach z podstawami ustrojowymi monarchii absolutnej. Pomimo że XVIII-wieczna literatura rosyjska nie zdobyła się na żadne samodzielne dzieło, obejmujące choćby wybrane zagadnienia zarządu wewnętrznego państwa czy prawa administracyjnego, nie mówiąc już o podjęciu próby opisu rosyjskiego systemu administracyjnego, to praktyka administracyjna państwa rosyjskiego tego okresu pozostawała pod silnym i bezpośrednim wpływem niemieckiej policystyki. Służyły temu tłumaczenia na język rosyjski podstawowych dzieł Josepha von Sonnenfelsa i Johanna-Heinricha von Justiego, które ukazały się u schyłku XVIII w. Natomiast ustrój i administracja państwa rosyjskiego stały się przedmiotem zainteresowania literatury obcej – zwłaszcza niemieckiej².

Niezmiennosc ustroju politycznego Rosji w XIX w. spowodowała, że nauka policji, zgodna w swych założeniach z duchem rosyjskiego absolutyzmu, stała się w tym kraju oficjalną doktryną państwową. Świadczy o tym dość wczesne – bo już w 1835 r. – utworzenie na wszystkich uniwersytetach Cesarstwa – poza dorpackim – katedr „błago ustrojstwa i błagocзина” („dobrego rządu i dobrobytu”), przemianowanych w 1863 r. na katedry prawa policyjnego (katedry policyjskiego prawa). Konieczność opracowania programu nauczania na tym kierunku, jak również potrzeba przygotowania materiałów pomocniczych dla studentów – słuchaczy studiów uniwersyteckich zaowocowała w pierwszej połowie XIX w. pierwszymi pracami z zakresu administracji publicznej³.

¹ M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985, s. 38–39.

² Do wydawnictw takich należą prace: A. Morgensterna, *Ius publicum Russorum*, Halle 1737; F. Schlozera, *Historische Untersuchung uber Russlands Reichsgrundsetze*, Gotha 1783; J. Hupela, *Versuch der Staatsverfassung des russischen Reichs darzustellen*, Riga 1791–1793 oraz K. Campenhausena, *Elemente des russischen Staatsrechts*, Goetingen, 1792.

³ Naukę policji, jako przedmiot wykładowy na wydziałach prawa uniwersytetów cesarskich, wprowadził statut uniwersytecki w 1864 r. Jedyne w Demidowskim Liceum Prawniczym statut tej szkoły z 1873 r. przewidywał przedmiot o nazwie „prawo administracyjne” (*administratiwnoje prawo*), ale jako dyscyplinę niesamodzielną, stanowiącą część wykładu z prawa państwowego. Dla słuchaczy tego Liceum Tarasow

II. Pierwsze próby systematyki rosyjskiego prawa administracyjnego

Jak przyjmuje się powszechnie, pierwszym opracowaniem dotyczącym administracji wewnętrznej w Rosji było dzieło Pawła Gulajewa *Prawa i obowiązki miejskiej i ziemskiej policji i wszystkich w ogóle mieszkańców państwa rosyjskiego, zgodnie z ich położeniem w stosunku do policji*, wydane dwukrotnie w 1824 i 1832 roku⁴. Praca składa się z dwóch części. W pierwszej przedstawiono historyczny zarys powstawania i rozwoju poszczególnych organów i struktur zarządu wewnętrznego w Rosji od panowania pierwszych carów moskiewskich do czasów współczesnych Gulajewowi. Druga – najistotniejsza – zawiera usystematyzowany zbiór przepisów administracyjnych, stanowiących podstawę organizacji i zakresu działania istniejącego w latach 1810–1819 Ministerstwa Policji oraz zależnych od niego organów. Przedstawiając obowiązujące przepisy, Gulajew ograniczał się jednak wyłącznie do ich opisu, unikając jakichkolwiek prób interpretacji czy krytyki. W jego pracy widoczny jest wyraźny wpływ niemieckiej policystyki, a zwłaszcza naśladowanie układu systematyzującego normy prawne wzorem Berga czy stosowanie pojęć zapożyczonych z dzieł Justiego. Pomimo ewidentnych niedoskonałości praca Gulajewa miała niewątpliwy walor praktyczny, porównywalny z podobnym wysiłkiem pierwszych policystów, takich jak Nicolas Delamare we Francji czy Christian Wolf w Niemczech, co podkreślali późniejsi uczeni rosyjscy, eksponując jej rzetelność i wręcz drobiazgową dokładność⁵.

Następcy Gulajewa aż do początku lat 70. XIX w. nie stworzyli samodzielnego dzieła, które zawierałoby oryginalną, rosyjską myśl administracyjną. Powstające w tym okresie prace były najczęściej dość wiernymi kopiami dzieł zachodnioeuropejskich, zwłaszcza niemieckich, oraz próbą dostosowania nowych idei do realiów polityczno-ustrojowych, w których funkcjonowała administracja rosyjska. Szczególną atencją uczeni rosyjscy tego okresu otaczali dzieło popularnego wówczas epigona niemieckiej policystyki Roberta von Mohla *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundlagen die Rechtsstaats*, które, tłumaczone na język rosyjski i opatrzone stosownym komentarzem, niemal w całości wypełniało treść ich twórczości. Taki charakter miała zarówno, wydana w 1840 r., praca Nikołaja Fiodorowicza Roźdiestwińskiego *Podstawy dobrobytu państwowego w zastosowaniu do ustaw rosyjskich*⁶, jak i o 16 lat późniejsze dzieło Iwana Płatonowa *Pojęcia wprowadzające do nauki o organizacji i dobrobycie państwa*⁷. Obaj autorzy, nie

opracował skrypt obejmujący podstawowe zagadnienia z zakresu prawa administracyjnego obowiązującego w Cesarstwie, który wielokrotnie wznawiany i uzupełniany wszedł do kanonu rosyjskiej literatury prawno-administracyjnej, I.T. Tarasow, *Kratkij očerok nauki administratiwnogo prawa*, „Wriemiennik Demidowskiego Juridycznego Liceja”, Jarosław 1888.

⁴ P. Gulajew, *Prawa i objaznosti gorodskoj i ziemskoj policji i wsiech woobszczej žitielej ruskogo gosudarstwa po ich sostojanije w otnoszenii k policji*, Moskwa 1824 (wyd. I) i 1832 (wyd. II).

⁵ I.J. Andrejewskij, *Policejskoje prawo*, t. I, Sankt Petersburg 1874, s. 207; I.T. Tarasow, *Uczebnik nauki policejskiego prawa*, Moskwa 1893, s. 31.

⁶ N. Roźdiestwienskij, *Osnowanija gosudarstwiennoego blogoustrojstwa z promienieniem k ruskim zakonom*, Sankt Petersburg 1840.

⁷ I. Płatonow, *Wstupitielnnye poniatia w uczenije o blogostrowstwie i blogoczinie gosudarstwa*, Charków 1856.

kwestionując dominującą rolę państwa policyjnego w stosunkach wewnętrznych, wskazywali – wzorem R. von Mohla – konieczność oparcia jej na jasnych i niewzruszalnych podstawach prawnych.

Ciekawa, chociaż nieoryginalna, była wydana w 1858 r. książka Wasilija Nikołajewicza Leszkowa *Rosyjski naród i państwo. Historia rosyjskiego prawa społecznego do XVIII wieku*, ukazująca historyczny rozwój rosyjskiego aparatu państwowego⁸. Idąc śladem niemieckich liberałów pierwszej połowy XIX w., takich jak Johann Christian von Aretin i Carl von Rotteck, Leszkow dążył do zastąpienia pojęcia „prawo policyjne” terminem „prawo społeczne” (*obszczestwiennoje prawo*)⁹. Pod tym pojęciem rozumiał „[...] prawo osób prywatnych jak i całego społeczeństwa do podejmowania działalności i korzystania ze środków państwa, prowadzących do rozwoju i dobrobytu”. Ta z pozoru liberalna konieczność uwzględniania przez państwo interesu jednostki nie kolidowała zdaniem Leszkowa z podstawowymi funkcjami państwa policyjnego, gdyż, jak twierdził dalej: „[...] prawo społeczne jest prawem każdej osoby do jej rozwoju i dobrobytu, ale osiąganego wyłącznie za pośrednictwem i zgodą aparatu państwowego”¹⁰.

Kontynuatorem idei prawa społecznego Leszkowa był Michaił Michajłowicz Szpilewskij, który w swojej pracy pt. *Prawo policyjne jako samodzielna dziedzina prawoznawstwa* uważał *obszczestwiennoje prawo* za najwyższy stopień rozwoju nauki policji¹¹. Według niego, „[...] prawo społeczne jest prawem społeczeństwa do rozwoju i ochrony jego interesów przy współpracy i pod nadzorem władcy, a jego zadaniem, realizowanym przez administrację państwa, jest dążenie do zaspokajania podstawowych potrzeb jednostki i społeczeństwa”¹². Także i ta praca nie miała samodzielnego charakteru, gdyż jej podstawowe tezy były powtórzeniem idei prawa socjalnego zawartej w, wydanej trzy lata wcześniej, książce Hansa Roeslera *Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechtes. Das Soziale Verwaltungsrecht*¹³.

W konsekwencji do końca lat 60. XIX w. nie powstało w Rosji żadne dzieło, które ujmowałoby rosyjskie ustawodawstwo administracyjne w kompleksowy i spójny system. Jediną próbą w tym zakresie, zakończoną jednak niepowodzeniem, było wydanie w 1869 r. pracy Nikołaja Bunge pt. *Prawo policyjne*¹⁴. Ponieważ uwaga autora skupiona została niemal wyłącznie na problematyce ingerencji administracji w życie gospodarcze państwa, książka ta stanowiła raczej kurs ekonomii politycznej niż opracowanie z zakresu prawa administracyjnego¹⁵.

⁸ W.N. Leszkow, *Russkij narod i gosudarstwo. Istorija russkogo obszczestwiennogo prawa do XVIII wieku*, Moskwa 1858.

⁹ J.Ch. von Aretin, *Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie*, Altenburg 1824; K. von Rotteck, *Demokratisches Princip [w:] Staats – Lexikon oder Encyklopadie der Staatswissenschaften*, B. 4, Altona 1837.

¹⁰ W.N. Leszkow, *Russkij narod i gosudarstwo...*, s. 1–34.

¹¹ M.M. Szpilewskij, *Policejskoje prawo, kak samostojatielnaja otrasl prawowiedienija*, Odessa 1875, s. 143.

¹² *Ibidem*, s. 143.

¹³ H. Roesler, *Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechtes. Das Soziale Verwaltungsrecht*, Erlangen 1872.

¹⁴ N. Bunge, *Policejskoje prawo*, Kijów 1869. Drugie wydanie tej pracy pt. *Kurs policejskiego prawa Obszczije raboty, policja i karatielnyje organy* nastąpiło w latach 1873–1877.

¹⁵ To samo można powiedzieć i o późniejszym „Kursie prawa policyjnego” autorstwa A.J. Antonowicza, według którego prawo policyjne ma na celu uzasadnić reguły „państwa gospodarczego”, A.J. Antonowicz, *Kurs policejskiego prawa*, Kijów 1889–1890.

Brak samodzielnych badań w dziedzinie prawa administracyjnego kompensowano w literaturze rosyjskiej opracowaniami przedstawiającymi rozwój nauk administracyjnych w wiodących państwach zachodnioeuropejskich oraz pracami z zakresu historii zarządu administracyjnego w Rosji. Do tego nurtu zaliczyć można prace Michaiła O. Stiepanowa z lat 1868–1869: *Nauka policji w Anglii*, *Nauka policji we Francji* i *Pierwsze dwa okresy samodzielnego istnienia nauki policji w Niemczech* oraz fundamentalne dzieła Aleksandra D. Gradowskiego – *Administracja centralna w Rosji w XVIII w. i general-prokuratorzy* z 1866 r., *Historia zarządu lokalnego w Rosji* z 1868 r., *Polityka, historia i administracja* z 1871 r., *Historia polityczna i administracja* z 1871 r., *Zasady rosyjskiego prawa państwowego* z 1875 r., *Systemy zarządu lokalnego na zachodzie Europy i w Rosji* z 1878 r. oraz *Historyczny zarys instytucji general-gubernatorstw w Rosji* z 1899 r. i *Przebudowa naszego zarządu lokalnego* z 1903 r.¹⁶

III. Główne kierunki rosyjskiej myśli administracyjnej i ich opracowania

Wyraźne ożywienie zainteresowania naukami administracyjnymi nastąpiło w Rosji dopiero w drugiej połowie XIX w. Było ono ściśle związane z otwarciem Rosji na świat zachodni pod rządami reformatorsko usposobionego cara Aleksandra II i kontaktem uczonych rosyjskich z publicystyką i literaturą zachodnią, przenikającą teraz dość swobodnie do Imperium. Wtedy też zaczęły ukazywać się w Rosji liczne prace naukowe, zarówno z zakresu ustroju administracji, jak i prawa państwowego (choć nadal unikano pojęcia „prawo konstytucyjne”). I choć nie osiągnęły one takiego poziomu merytorycznego jak w innych, wiodących krajach europejskich, to niewątpliwie stanowiły zdecydowany postęp w stosunku do poprzedniego okresu stagnacji, szybko niwelując wieloletnie zapóźnienie.

Pierwszą samodzielną pracą z zakresu rosyjskiego prawa administracyjnego było dzieło profesora Uniwersytetu Petersburskiego, Iwana Jefimowicza Andrejewskiego (1831–1891) *Prawo policyjne*, które ukazało się drukiem w 1874 r.¹⁷ Praca ta zarówno pod względem konstrukcji, jak i zastosowanych metod opierała się na osiągnięciach

¹⁶ M.O. Stiepanow, *O policji kak naukie w Anglii*, Kazań 1868; *idem*, *O policji kak naukie we Francji*, Kazań 1868; oraz *idem*, *Pierwye dwa perioda samostojatel'nogo suszczestwoszenija nauki policji w Giermanii*, Kazań 1869; A.D. Gradowski, *Wysszaja administracja Rosiji XVIII wieka i general prokuratory*, Sankt Petersburg 1866; *idem*, *Istoria miestnogo uprawlenija w Rossiji*, Sankt Petersburg 1868; *idem*, *Politika, istoria i, administracja*, Sankt Petersburg–Moskwa 1871; *idem*, *Politiczeskaja istorija i administracja*, Sankt Petersburg 1871; *idem*, *Naczala ruskogo gosudarstwiennogo prawa*, Sankt Petersburg 1875; *idem*, *Sistemy miestnogo uprawlenija na zapadie Ewropy i w Rossiji*, Sankt Petersburg 1878; *idem*, *Istoriczeskij oczerk uczerzdenija general – gubernatorstw w Rossiji*, Sankt Petersburg 1899; *idem*, *Piereustrojstwo naszego miestnogo yprawlenija*, Sankt Petersburg 1903.

¹⁷ I.J. Andrejewskij, *Policejskoje prawo...* Drugie wydanie tej pracy ukazało się w 1889 r. jako repetytorium z prawa policyjnego, uznane za oficjalny podręcznik na Uniwersytecie Petersburskim przygotowywany studentów do egzaminu z tego przedmiotu. W porównaniu z wydaniem wcześniejszym zostało ono rozszerzone o ustawodawstwo administracyjne z lat 1874–1888. Z pozostałych prac Andrejewskiego należy wymienić: *O prawach innostrancew*, Sankt Petersburg 1854; *Russkoje gosudarstwiennoje prawo*,

schyłkowej epoki niemieckiej nauki policji, odbiegając wyraźnie od schematów utrwalonych już w ówczesnych ujęciach nauki prawa administracyjnego w wiodących krajach zachodnioeuropejskich. Pod pojęciem policji, utożsamianym przez niego z prawem administracyjnym, Andrejewskij rozumiał wspólną działalność państwa i społeczeństwa w celu osiągnięcia dobrobytu i bezpieczeństwa, akcentując – śladem von Mohla – rolę jednostki jako indywidualnego podmiotu prawa administracyjnego¹⁸. Wzorując się na Bergu, swój podręcznik podzielił na dwie części – pierwsza została poświęcona zagadnieniom policji bezpieczeństwa, druga – policji dobrobytu. Do policji bezpieczeństwa Andrejewskij zaliczał przepisy dotyczące zapobiegania niebezpieczeństwom grożącym państwu i społeczeństwu, wynikającym z tzw. złej woli człowieka, wśród których wyróżniał, między innymi, przepisy o cenzurze, zgromadzeniach, stowarzyszeniach, podróżnych oraz przepisy zapobiegające niebezpieczeństwom niezależnym od woli człowieka, ale grożącym ze strony sił przyrody. Do tych ostatnich zaliczał policję lekarską i weterynaryjną, zwalczanie skutków klęsk żywiołowych itp. W grupie przepisów należących do policji dobrobytu Andrejewskij wyróżnił natomiast: przepisy określające środki stwarzające warunki duchowego rozwoju narodu, takie jak nadzór państwa nad wychowaniem małoletnich, czy przepisy o czystości obyczajów, następnie przepisy regulujące warunki materialnego rozwoju narodu, np. dotyczące rolnictwa, i wreszcie przepisy dotyczące zarówno materialnego, jak i duchowego rozwoju narodu, a mianowicie normy prawne regulujące problematykę dróg i komunikacji oraz szeroko pojętej gospodarki i infrastruktury państwa¹⁹. W konfrontacji z ówczesną zachodnioeuropejską literaturą prawnoadministracyjną ten klasyczny dla monarchii absolutnych podział funkcji państwa na policję bezpieczeństwa i policję dobrobytu raził swoim anachronizmem, co dostrzegali już bezpośredni następcy Andrejewskiego²⁰.

Także i pod względem stosowanych metod praca Andrejewskiego odstawała od przyjętych już powszechnie standardów. Stawiając sobie za zadanie przedstawienie w sposób usystematyzowany całości rosyjskiego ustawodawstwa administracyjnego, autor dokonywał analizy obowiązujących przepisów metodą opisową, charakterystyczną raczej dla niemieckiej policystyki zeszłego stulecia niż dla współczesnych mu badaczy zachodnioeuropejskich. W konsekwencji praca Andrejewskiego stała się typowym przykładem rosyjskiego piśmiennictwa administracyjnego XIX stulecia, które naśladując wiernie późne prace niemieckich policystów, starało się połączyć wybrane elementy ideologii liberalnej z feudalną teorią policji. Charakterystyczne dla wczesnego liberalizmu pierwiastki indywidualistyczne znajdowały u Andrejewskiego wyraz w zdefiniowaniu działalności administracyjnej państwa, ujmowanej przez niego jako sfera aktywności poszczególnych jednostek, ich związków oraz rządu, a nie, jak w klasycznej policystyce, sfera działań

Sankt Petersburg–Moskwa 1866; *Lekcji po istorii policejskiego prawa w ziemijskich uczeżdzenijach w Rossiji*, Sankt Petersburg 1883.

¹⁸ I.J. Andrejewskij, *Policejskoje prawo...*, s. 2

¹⁹ *Ibidem*, s. 235–243.

²⁰ Przykładem jest tu Iwan Trofimowicz Tarasow, który zarzucając Andrejewskiemu bezkrytyczną kontynuację koncepcji absolutystycznych, charakterystycznych dla XVIII-wiecznych monarchii oświeconych, wskazywał, że tego typu podział – na policję bezpieczeństwa i policję dobrobytu – jest pozbawiony podstaw, gdyż obie policje realizowały ten sam cel, działały przy pomocy tych samych organów i tymi samymi środkami, I.J. Tarasow, *Kratkij oczerk nauki administratiwnogo prawa*, „Wriemiennik Demidowskiego Juridiczeskogo Liceja” 1884, nr 4, s. 5.

ności wyłącznie monarchy. Natomiast dobitnym przejawem charakterystycznych dla XVIII-wiecznych koncepcji absolutystycznych było łączne traktowanie wszystkich funkcji władzy państwowej, dzierżonej w sposób niepodzielny w rękach władcy absolutnego. Skutkiem łączenia tych sprzecznych z sobą sposobów rozumowania przyjętych przez Andrejewskiego było z jednej strony określanie funkcji rządu jako sprawowanie nadzoru nad osobami prywatnymi i społeczeństwem jako całością w celu zagwarantowania im warunków bezpieczeństwa i dobrobytu, z drugiej zaś podejmowanie środków dla zabezpieczenia tych warunków w sytuacjach, gdy siły i środki, którymi dysponowały osoby prywatne i społeczeństwo, nie były wystarczające. Natomiast za całkowicie sprzeczne z indywidualistycznymi koncepcjami liberalnymi, ugruntowanymi już powszechnie w nauce zachodnioeuropejskiej, było przekonanie Andrejewskiego o pojmowanej w sposób eudajmonistyczny roli państwa i panującego w relacjach z poddanymi. Twierdził on, że celem istnienia państwa jest uszczęśliwianie poddanych przez monarchę i podległy mu aparat władzy rządowej²¹.

Pomimo że książka Andrejewskiego nie wychodziła poza schemat wypracowany przez późną policystykę niemiecką, a jemu samemu nie udało się stworzyć spójnego systemu rosyjskiego prawa administracyjnego, jego dzieło stało się dla wielu późniejszych autorów rosyjskich punktem odniesienia dla rozważań nad problematyką zarządu wewnętrznego i prawa administracyjnego państwa rosyjskiego. Do nurtu tego zaliczyć można prace: Aleksandra A. Trifonowa, Nikołaja N. Bieljawskiego, Eduarda Berendsa, Nikołaja M. Cytowicza, Wilhelma M. Gessena, Wiktora T. Djerużińskiego, Karla K. Gattenbergera, Aleksandra W. Gorbunowa, Aleksieja E. Nazimowa, Siergieja A. Nikolskiego i Pawła Szejmina²². Autorzy ci, wzorem Andrejewskiego, ujmowali funkcje państwa w dziedzinie zarządu wewnętrznego w sposób charakterystyczny dla XVIII-wiecznych policystów. Zadania państwa w tym zakresie sprowadzali przede wszystkim do funkcji ochronnych, eksponując eudajmonistyczną ideę odgórnego uszczęśliwiania społeczeństwa przez władzę państwową. W swoich pracach odwoływali się z zasady do poglądów takich autorów, jak Johann Heinrich von Justi, Joseph von Sonnenfels, Nicolas Delamare, Gunter Heinrich von Berg czy Robert von Mohl, sporadycznie tylko uwzględniając współczesną im literaturę zachodnioeuropejską²³.

Pierwsze udane próby przeniesienia na grunt rosyjski nowoczesnych teorii, wypracowanych już w zachodnioeuropejskich naukach administracyjnych drugiej połowy XIX w., stały się natomiast zasługą takich autorów, jak Aleksandr Iłarionowicz Wasilczikow

²¹ I.J. Andrejewskij, *Policejskoje prawo*..., s. 11; M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny*..., s. 40–41.

²² A.A. Trifonow, *Kratkij kurs policejskago prawa*, Sankt Petersburg 1888; N.N. Bieljawskij, *Policejskoje prawo*, Juriew (Dorpat) 1904; E. Berends, *Opyt sistemy administratiwnago prawa*, Jarosław 1898; N.M. Cytowicz, *Lekcji po policejskomu prawu*, Kijów 1894; W.M. Gessen, *Lekcji po policejskomu prawu*, Sankt Petersburg 1908; W.T. Djerużinskij, *Policejskoje prawo*, Sankt Petersburg 1911; K.K. Gattenberger, *Wwiedienije w kurs policejskago prawa*, Charkow 1905; A.W. Gorbunow, *Policejskoje prawo*, Warszawa 1902–1903; A.E. Nazimow, *Lekcji po policejskomu prawu*, Odessa 1903; C.A. Nikolskij, *Konspektiwnyj kurs policejskago prawa*, Kazań 1893–1894; P. Szejmin, *Uczebnik prawa wnutriennogo uprawlenija (policejskago prawa)*, Sankt Petersburg 1891–1899.

²³ Szczegółowy rozbiór twórczości tych autorów zawierają prace: W.W. Iwanowskij, *Uczebnik administratiwnago prawa. Policejskoje prawo. Prawo wnutriennogo uprawlenija*, Kazań 1908, s. 38–44 i A.I. Jelistratow, *Administratiwnoje prawo*, Moskwa 1911, s. 47–50.

i Nikołaj Osipowicz Kuplewskij. Pomimo że ich zainteresowania badawcze miały ograniczony zakres i nie aspirowały do stworzenia systemowego ujęcia rosyjskiego prawa administracyjnego, to niewątpliwie ich prace stanowiły milowy krok w rozwoju rosyjskich nauk administracyjnych. Uczeni ci podjęli starania zmierzające do dostosowania nowoczesnych instytucji prawa administracyjnego do realiów panujących w Cesarstwie, zrywając z dominującymi powszechnie w nauce rosyjskiej teoriami policystycznymi. Pierwszy z nich, A.I. Wasilczikow, w swojej pracy pt. *O samorządzie*, wydanej w latach 1870–1871, przedstawił własną koncepcję rosyjskiego samorządu terytorialnego²⁴. Powołując się na twórczość Rudolfa von Gneista i Lorenza von Steina, instytucję samorządu ujmował jako formę bezpośredniego udziału społeczeństwa w lokalnym zarządzie sprawami wewnętrznymi państwa. Swoje poglądy przedstawił na szerokim tle porównawczym struktur i zasad funkcjonowania organów samorządowych w Anglii, Francji i Prusach. Jego dzieło powstało w okresie reform samorządowych w Rosji, podjętych z inicjatywy cara Aleksandra II, i wpisywało się w dyskusję nad kształtem i funkcjami samorządu w Imperium²⁵. Drugi z prekursorów nowoczesnych nauk administracyjnych w Rosji, N.O. Kuplewskij, w książce zatytułowanej *Sądownictwo w Europie Zachodniej*, która ukazała się drukiem w 1879 r., podjął natomiast trud upowszechnienia w Rosji idei państwa praworządnego, w którym społeczeństwo brałoby udział w działalności aparatu państwowego, a ten szanowałby prywatną sferę praw jednostek oraz przestrzegał prawa we wszystkich stosunkach między obywatelami a władzą publiczną²⁶. Drogę do tego celu Kuplewskij upatrywał we wprowadzeniu nowoczesnego sądownictwa administracyjnego, którego przedmiotem byłyby

[...] spory między jednostką a administracją, wynikające ze stosowania przez administrację swojej władzy, jako że prawa mogą być naruszane nie tylko przez jednostki, ale również przez organy państwowe, a zatem istnieje pilna konieczność zapewnienia jednostce ochrony przeciw nieprawidłowemu działaniu przedstawicieli władzy²⁷.

Kontynuatorem tych idei był wykładowca Demidowskiego Liceum Prawniczego, a następnie profesor Uniwersytetu Moskiewskiego – Iwan Trofimowicz Tarasow (1849–1929). Swoją twórczość naukową Tarasow poprzedził gruntownymi studiami prawniczymi na uniwersytetach w Kijowie, Wiedniu, Pradze, Wrocławiu, Lipsku, Berlinie, Paryżu, Dijon, Nancy i Bernie, gdzie był uczniem między innymi takich luminarzy nauk administracyjnych, jak Lorenz von Stein czy Rudolf von Gneist. Poczesne miejsce w rosyjskiej nauce prawa administracyjnego zapewnił mu *Krótki zarys prawa administracyjnego*,

²⁴ A.I. Wasilczikow, *O samouprawlenii. Srawnitielnyj obzor russkich i innostrannyh ziemskich i obszczestwiennyh uczeżdzenij*, t. 1–3, Sankt Petersburg 1870-1871.

²⁵ O znaczeniu i wpływie pracy Wasilczikowa na rosyjskie piśmiennictwo prawnoadministracyjne świadczy fakt, że niemal w każdym późniejszym opracowaniu dotyczącym ustroju administracyjnego państwa rosyjskiego autorzy powoływali się na jego dzieło, dzieląc co do zasady także i jego poglądy w tej materii.

²⁶ N.O. Kuplewskij, *Administratiwnaja justicja w zapadnoj Ewropie, Administratiwnaja justicja we Francji*, Charków 1879.

²⁷ *Ibidem*, s. XVI–XIX. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że ponowne zainteresowanie problematyką sądownictwa administracyjnego nastąpiło w literaturze rosyjskiej dopiero w początkach XX w. i pozostawało w ścisłym związku z przekształceniami państwa rosyjskiego w kierunku monarchii konstytucyjnej. Przykładem jest tu dwutomowe dzieło profesora uniwersytetu w Helsingfors (Helsinki) Siergieja Aleksandrowicza barona Korfa, *Administratiwnaja justicja w Rossiji*, Sankt Petersburg 1910.

wydany po raz pierwszy w 1888 r., wznawiany i uzupełniany w latach 1891–1910²⁸. W odróżnieniu od dotychczasowych opracowań rosyjskiego prawa administracyjnego (policyjnego), których autorzy ograniczali się zazwyczaj jedynie do omówienia działalności państwa w zakresie policji bezpieczeństwa i policji dobrobytu, podręcznik Tarasowa charakteryzował się nowoczesnym układem wewnętrznym i racjonalnym schematem analizy prezentowanych zagadnień. Wzorem autorów niemieckich jego treść została podzielona na trzy zasadnicze części: wprowadzenie, część ogólną i część szczegółową. We wprowadzeniu Tarasow zawarł definicje podstawowych pojęć z zakresu prawa administracyjnego, określił związki nauk administracyjnych z innymi dyscyplinami naukowymi, takimi jak prawo cywilne, socjologia czy ekonomia polityczna, oraz omówił stosowane metody badawcze. Następnie, w części ogólnej, scharakteryzował strukturę organów władzy wykonawczo-administracyjnej w Rosji, ich kompetencje oraz środki i metody działania, ograniczając przedstawienie historycznego rozwoju poszczególnych instytucji administracyjnych do niezbędnego minimum. W części szczegółowej przeanalizował reglamentacyjną działalność administracji państwowej w wybranych dziedzinach zarządu wewnętrznego, koncentrując się jednak głównie na zagadnieniach związanych z zapewnieniem przez państwo bezpieczeństwa indywidualnego i publicznego, oświatą, infrastrukturą komunikacyjną oraz działalnością gospodarczą państwa. Na zakończenie poruszył kwestie związane z problematyką odpowiedzialności urzędników, kontroli administracji i sądownictwa administracyjnego²⁹.

W sposób całkowicie nowatorski w warunkach rosyjskich Tarasow ujmował funkcje państwa w stosunkach wewnętrznych, zrywając z dominującą dotąd u większości autorów rosyjskich tradycją dostrzegania wyłącznie policyjnej sfery administracyjnej państwa. Działalność administracyjną państwa ujmował jako działalność wszystkich organów państwowych i społecznych zmierzających do zaspokojenia potrzeb publicznych obywateli i państwa, realizowaną za pomocą całego kompleksu służb publicznych. Podkreślał z naciskiem, że policja stanowi tylko jedną z funkcji administracji państwowej. W konsekwencji stosowanie określenia „policja” uznawał za uzasadnione jedynie w odniesieniu do tych instytucji administracyjnych państwa, których zadaniem było zapewnienie bezpieczeństwa publicznego i indywidualnego³⁰.

Pomimo wyraźnego akcentowanego uznania dla osiągnięć niemieckiej nauki prawa administracyjnego (szczególnie Steina i Gneista), w swoich rozważaniach nad problematy-

²⁸ I.T. Tarasow, *Kratkij oczerk nauki administratiwnogo prawa*, Jarosław 1888; *idem*, *Uczebnik nauki policyjskiego prawa...*; *idem*, *Oczerk nauki policyjskiego prawa*, Moskwa 1897; *idem*, *Lekcji po policyjskomu (administratiwnomu) prawu*, Moskwa 1910. Z pozostałych prac Tarasowa na uwagę zasługują: *Osnownyje položenija Lorenza Szejna po policyjskomu prawu w swjazi z jego uczeniem o uprawnienii*, Kijów 1876; *Istorija russkoj policji i odnoszenije jejo k justiciji*, „Juridiczeskij Wiestnik” 1884, nr 4; *Reforma russkoj policji*, „Juridiczeskij Wiestnik” 1885, nr 6–9; *Uczenie ob akcioniernych kompanijach*, Jarosław 1887; *Organizacija administratiwnoj justiciji*, „Juridiczeskij Wiestnik” 1887, nr 6.

²⁹ I.T. Tarasow, *Kratkij oczerk nauki administratiwnogo prawa...*, *passim*.

³⁰ „[...] Poprzez pojęcie «administracja» czy «administracja wewnętrzna państwa» należy rozumieć wspólną działalność rządowych i społecznych organów w celu osiągnięcia bezpieczeństwa i dobrobytu, przy czym zarówno w nauce prawa administracyjnego, jak i w nauce administracji wewnętrznej policja powinna być rozpatrywana już nie jako funkcja państwa, lecz jako część administracji wewnętrznej państwa, jako instytucja składająca się ze specjalnych organów, podporządkowanych administracji i kompetentnych wyłącznie w zakresie bezpieczeństwa publicznego i prywatnego”. I.T. Tarasow, *Uczebnik nauki policyjskiego prawa...*, s. 3; *idem*, *Kratkij oczerk nauki administratiwnogo prawa...*, s. 2.

ką działalności administracyjnej państwa i prawa administracyjnego Tarasow pozostawał pod widocznym wpływem francuskich doktryn prawnoadministracyjnych – zwłaszcza w wydaniu takich pisarzy jak: Leon Aucoc, Anselme Polycarp Batbie i Eduard Laferrier, często przywoływanych dla uzasadnienia podstawowych twierdzeń autora *Krótkiego zarysu prawa administracyjnego*. Znalazło to odzwierciedlenie w definiowaniu przez Tarasowa podstawowych pojęć z zakresu prawa administracyjnego. Wzorem francuskim, Tarasow przyjmował tezę, zgodnie z którą prawo administracyjne stanowi zbiór norm określających nie tyle sposób postępowania administracji, ile przede wszystkim jej strukturę, zaś nauka prawa administracyjnego to nauka dogmatyczna, ograniczająca się do omawiania przepisów prawnych³¹. Odróżniał policję administracyjną od policji sądowej oraz przeciwstawiał pojęcie rządu pojęciu administracji³². Naśladując pisarzy francuskich, określał rząd jako „[...] władzę centralną zapewniającą jednolitość działania wszystkim podległym jej organom oraz sprawującą nad nimi bezpośredni nadzór, zaś administrację określał jako bezpośredniego wykonawcę zadań rządu i realizatora interesu społecznego”³³.

Ponadto niewątpliwym osiągnięciem Tarasowa było podjęcie, pierwszej w rosyjskim piśmiennictwie, próby przedstawienia systemu źródeł prawa administracyjnego. Jako źródła prawa administracyjnego wskazał on – zgodnie z ówczesną terminologią prawa państwowego – ustawy oraz rozporządzenia, a także akty wydawane przez organy społeczne oraz zwyczaje i orzecznictwo sądowe³⁴.

Na tle ówczesnego piśmiennictwa prawnoadministracyjnego w Rosji zarówno podręcznik Tarasowa, jak i wcześniejsze prace Wasilczikowa i Kuplewskiego należały do wyjątków. Zdecydowana większość rosyjskich opracowań z zakresu prawa administracyjnego aż do początku XX w. pozostawała wierna podstawowym założeniom koncepcji policyjstycznych, ugruntowanych w literaturze przedmiotu przez Andrejewskiego (np. wymienione wcześniej prace Djerużińskiego, Bieljawskiego, Gessena, Gattenbergera, Gorbunowa i Nazimowa). Przejawiało się to zarówno w powszechnym stosowaniu przez autorów rosyjskich terminologii „prawo policyjne”, jak i w silnym ekspozowaniu idei uszczęśliwiania społeczeństwa przez państwo oraz w traktowaniu zadań władzy wykonawczej jako funkcji policyjnych, głównie ochronnych. Było to zatem ujmowanie administracji traktowane w sposób charakterystyczny dla XVIII-wiecznych policyjstów³⁵. W tych warunkach podręcznik Tarasowa odegrał rolę przełomową zarów-

³¹ „[...] Nauka prawa policyjnego (administracyjnego) jest nauką o normach prawnych, regulujących działalność administracyjną państwa. Bada ona relacje prawne powstające w efekcie tej działalności, jak również jej zadania, formy i granice”. I.T. Tarasow, *Uczebnik nauki policyjnego prawa...*, s. 4.

³² „[...] Policja jako instytucja wchodzi w skład administracji jako część całości, jako całokształt organów specjalnych, zarządzających jednym z zadań administracji, a mianowicie bezpieczeństwem publicznym i prywatnym. W stosunku do wymiaru sprawiedliwości policja jako instytucja ma znaczenie organu służebnego, który z jednej strony zapobiega i likwiduje przestępstwa, a z drugiej strony zapewnia karalność przestępstwa za pomocą zabezpieczenia śladów przestępstwa i pozbawienia przestępcy możliwości uniknięcia odpowiedzialności. Taka policja nazywana jest policją administracyjną, w odróżnieniu od sądowej”, *ibidem*, s. 6–7.

³³ I.T. Tarasow, *Kratkij oczerk nauki administratiwnogo prawa...*, s. 173–174.

³⁴ I.T. Tarasow, *Uczebnik nauki policyjnego prawa...*, s. 63–64.

³⁵ Jak zauważyła Maria Gromadzka-Grzegorzewska, istniała jednak różnica pomiędzy poglądami policyjstów okresu klasycznego i autorów rosyjskich końca XIX i początku XX w. Polegała ona na tym, że władza państwowa nie była już w koncepcjach autorów rosyjskich utożsamiana z rządem (np. Andrejewskij

no co do formy wykładu, jak i zakresu prezentowanych zagadnień. Niemniej wyznaczony przez niego kierunek badań nad rosyjskim prawem administracyjnym znalazł swoich kontynuatorów dopiero z nadejściem XX w. w osobach takich autorów, jak Wiktor Wiktorowicz Iwanowski i Arkadij Iwanowicz Jelistratow.

Najwierniejszym naśladowcą wypracowanego przez Tarasowa schematu wewnętrznego i analizy instytucji rosyjskiego prawa administracyjnego był profesor Uniwersytetu Kazańskiego Wiktor Wiktorowicz Iwanowski (ur. w 1854 r.). W swoim *Podręczniku prawa administracyjnego* z 1908 r. przyjął układ wewnętrzny zastosowany przez swojego wielkiego poprzednika³⁶. Całość pracy została podzielona na: wprowadzenie oraz część ogólną i szczegółową. We wprowadzeniu znalazły się definicje podstawowych pojęć z zakresu administracji i prawa administracyjnego oraz stosowane metody badawcze. Część ogólna ograniczona została do przedstawienia struktury aparatu zarządu wewnętrznego państwa rosyjskiego z podziałem na organy centralne i władze lokalne (miejscowe). W części szczegółowej znalazły się wybrane dziedziny zarządu administracyjnego państwa, takie jak policja bezpieczeństwa, kontrola prasy, stowarzyszeń i zgromadzeń, ochrona zdrowia, policja sanitarna, oświata i wychowanie obywateli oraz reglamentacyjna działalność państwa w sferze gospodarczej. Uwagę zwraca fakt, że zagadnienia zawarte przez Iwanowskiego w części szczegółowej zostały ujęte niemal wyłącznie z punktu widzenia policyjnej sfery działalności administracyjnej państwa, co należy uznać za regres w stosunku do dzieł Tarasowa³⁷.

Podobieństw i różnic między pracami Iwanowskiego i Tarasowa jest więcej. Podobnie jak Tarasow, Iwanowski rozróżniał naukę administracji i naukę prawa administracyjnego, ale tę ostatnią ujmował w sposób szeroki, utożsamiając ją z prawem państwowym, jako naukę o normach regulujących całokształt działalności państwa we wszystkich sferach, w tym także i w sferze ustawodawczej³⁸. Odmiennie niż Tarasow, działalność administracyjną zastrzegał wyłącznie dla organów administracji rządowej, zupełnie ignorując rosyjskie instytucje samorządowe. Ponadto w swojej pracy Iwanowski pominął także zagadnienia kontroli administracji, w tym i problematykę sądownictwa administracyjnego oraz kwestie związane ze statusem prawnym funkcjonariuszy służb publicznych. Wiele miejsca poświęcił natomiast stosowanym w naukach administracyjnych metodom badawczym, jawiąc się jako zwolennik metody prawniczej (formalno-dogmatycznej) w nauce prawa administracyjnego i metody historyczno-opisowej w nauce administracji³⁹.

i Leszkow). Autorzy ci dostrzegali już fakt, że działalność zmierzającą do zapewnienia i stworzenia dobrobytu, obok rządu, prowadziło także wiele organizmów społecznych, takich jak gminy i stowarzyszenia, a zatem czynnik społeczny był nie tylko przedmiotem, lecz i podmiotem zarządzania. M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny...*, s. 44.

³⁶ W.W. Iwanowski, *Uczebnik administratiwnogo prawa...*

³⁷ „[...] Pod pojęciem administracji wewnętrznej należy rozumieć naukę o państwie, która za swój cel stawia sobie zbadanie wszystkich sfer działalności państwa, podejmowanych przez organy państwowe dla stworzenia warunków dobrobytu i bezpieczeństwa obywateli”, *ibidem*, s. 1.

³⁸ „[...] Nauka prawa administracyjnego to nauka o ogóle norm określających wszystkie formy działalności państwa, tj. wszystkie dziedziny tej działalności, włączając w to ustawodawstwo, finanse, wojsko, kościół i stosunki międzynarodowe”, *ibidem*, s. 5.

³⁹ „[...] Metoda prawnicza decyduje, w jaki sposób powinny być rozumiane i stosowane normy państwowe. Metoda ta wykradza myślenie abstrakcyjne, czystą logikę i dedukcję, przy czym jej walorem jest precyzja pojęć i wymiar praktyczny. Ale metoda prawnicza może być stosowana z powodzeniem tylko tam, gdzie rzecz dotyczy norm prawnych, tj. prawa administracyjnego. Ponieważ organizacja władzy

Proces rozwoju rosyjskich nauk administracyjnych przed upadkiem Imperium w czasie I wojny światowej zamyka twórczość profesora Uniwersytetu Moskiewskiego Arkadija Iwanowicza Jelistratowa. Do jego najważniejszych prac zaliczyć należy: *Podręcznik rosyjskiego prawa administracyjnego* z 1910 r., *Prawo administracyjne* z 1911 r., a przede wszystkim wydane w 1914 r. *Naczelne zasady prawa administracyjnego*⁴⁰. Dzieła te całkowicie zrywały z wszelkimi wątkami policystycznymi, jakże często występującymi zarówno u dawniejszych, jak i u współczesnych Jelistratowowi autorów rosyjskich, ujmując zagadnienia prawoadministracyjne w sposób niczym nieodbiegający od głównych kierunków europejskiej myśli administracyjnej przełomu XIX i początku XX w. Szczególnie widoczne jest to w podstawowej pracy Jelistratowa – *Naczelne zasady prawa administracyjnego*. Uwagę zwraca już nowoczesny – wzorowany na autorach niemieckich (Walter Jellinek, Otto Mayer i Fritz Fleiner) – schemat prezentowanych zagadnień. Praca składa się z wprowadzenia i czterech części: I. Stosunki publicznoprawne; II. Akty publicznoprawne; III. System organów administracyjnych, IV. Ochrona prawa publicznego. We wprowadzeniu przedstawione zostały m.in.: pojęcie i zadania prawa administracyjnego, jego miejsce w systemie prawa publicznego oraz rodzaje i charakter źródeł prawa administracyjnego. W części pierwszej znalazły się m.in.: definicja i rodzaje stosunków administracyjnych oraz podmioty i przedmiot regulacji prawa administracyjnego. Część druga zawiera szczegółowo analizowany system źródeł rosyjskiego prawa administracyjnego. W części trzeciej omówiono strukturę zarządu administracyjnego w Rosji wraz z instytucjami samorządowymi, zaś w czwartej – problematykę sądownictwa administracyjnego oraz zasady odpowiedzialności funkcjonariuszy służb publicznych⁴¹.

W swoich rozważaniach nad prawem administracyjnym Jelistratow posługiwał się metodą formalno-dogmatyczną, naśladując dość wiernie autorów niemieckich w konstruowaniu pojęć abstrakcyjnych, a następnie analizując je z punktu widzenia aktualnych rozwiązań prawodawstwa rosyjskiego. Jego poglądy na administrację i prawo administracyjne stanowiły kompilację wpływów niemieckich i francuskich. Wzorem literatury niemieckiej, omawiając zadania i funkcje administracji publicznej, silnie akcentował potrzebę przestrzegania zasady legalizmu i konieczność oparcia służb publicznych na rządach prawa. Prawo administracyjne ujmował wyłącznie jako zespół norm prawa pozytywnego, ustanowionych przez suwerena i opatrzonych przymusem państwowym. Natomiast w swoich poglądach na funkcje prawa administracyjnego bliski był autorom francuskim – zwłaszcza doktrynie solidaryzmu społecznego, propagowanej w twórczości Leóna Duguita czy Maurice’a Hauriou⁴².

państwowej jest rezultatem wzajemnych stosunków pomiędzy siłami społecznymi, a nie rezultatem norm prawnych, zastosowanie metody prawniczej powinno mieć ograniczony charakter”, *ibidem*, s. 14.

⁴⁰ A.I. Jelistratow, *Uczebnik ruskogo administratiwnogo prawa. Posobie k lekcjam*, Moskwa 1910; *idem*, *Administratiwnoje prawo...*; *idem*, *Osnownyje naczala administratiwnogo prawa*, Moskwa 1914.

⁴¹ A.I. Jelistratow, *Osnownyje naczala administratiwnogo prawa...*, *passim*.

⁴² „[...] Prawo administracyjne ma na celu uporządkowanie stosunków międzyludzkich w dziedzinie administracji publicznej. Podstawę tych relacji powinien stanowić porządek prawny w państwie, którego zasadniczymi elementami są normy prawne, akty administracyjne i orzeczenia sądowe. Relacje publicznoprawne pomiędzy obywatelami i urzędnikami państwowymi nie mogą mieć uporządkowanego charakteru w sytuacji, gdy są one określane jedynie przez swobodne uznanie urzędnika. Swobodne uznanie urzędnika jest ze swej istoty kapryśne, nieokreślone i niestabilne”. „[...] Ustawa zyskuje swą rzeczywistość

Istotnym uzupełnieniem rosyjskiego piśmiennictwa prawnoadministracyjnego przełomu XIX i XX w. była literatura zajmująca się podstawami ustroju politycznego i organizacją zarządu wewnętrznego Cesarstwa Rosyjskiego. Stanowiła ona samodzielny kierunek badawczy, z którego na początku XX w. rozwinęła się nauka rosyjskiego prawa konstytucyjnego. Nurt ten zapoczątkował, wspomniany już wcześniej, Aleksandr D. Gradowski, znajdując godnych następców w osobach Wiaczesława M. Gribowskiego, Nikołaja I. Lazarewskiego⁴³. Podstawową cechą prac tych autorów było stosowanie metody opisowej i koncentrowanie się na przedstawianiu istniejącego porządku ustrojowego Rosji, bez podejmowania prób analizy krytycznej istniejącego stanu rzeczy. Pomimo że ich dzieła nie aspirowały do roli podręczników szeroko rozumianego prawa administracyjnego, to w swojej treści były wyraźnie zorientowane w kierunku eksponowania zagadnień wchodzących w zakres tzw. ustrojowego prawa administracyjnego. Zaletą twórczości tych pisarzy był niezwykle drobiazgowy, ujmowany z zasady w kontekście historycznego rozwoju, obraz struktury organizacyjnej, kompetencji i sposobu funkcjonowania rosyjskiego aparatu administracyjnego. Zdecydowanie inny charakter miały dzieła klasyków rosyjskiego prawa konstytucyjnego schyłkowego okresu istnienia Cesarstwa – Nikołaja Michajłowicza Korkunowa i Borisa Emmanuiłowicza Noldego, profesorów Uniwersytetu Petersburskiego⁴⁴. Autorzy ci podjęli trud systematycznego wykładu rosyjskiego prawa państwowego, ujmując jego instytucje w sposób przedmiotowy (forma państwa, podmioty prawa państwowego, organizacja i funkcje aparatu państwowego, prawa i wolności obywatelskie). Chociaż ich prace dotyczyły przede wszystkim zagadnień ustrojowych, to z natury rzeczy obejmowały także kwestie należące do zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego.

IV. Uwagi końcowe

Podsumowując rosyjskie piśmiennictwo prawnoadministracyjne w okresie od XVIII do początku XX w., należy stwierdzić, że pomimo podejmowanych wysiłków nie zdołało ono wypracować żadnych oryginalnych konstrukcji teoretycznych oraz nie wniosło niczego nowego do nauki administracji i prawa administracyjnego. Przez cały wiek XVIII i pierwszą połowę XIX stulecia w literaturze rosyjskiej nie pojawiło się żadne samodzielne dzieło obejmujące w sposób usystematyzowany rosyjskie prawo administracyjne. Natomiast autorzy tych nielicznych opracowań, które aspirowały do roli podręczników prawa administracyjnego, pełnymi garściami czerpali z tłumaczeń obcych

moc dopiero poprzez świadomą akceptację prawa przez poszczególne jednostki. Oznacza to przemianę sytuacji obywateli z bezosobowych przedmiotów opiekuńczej działalności rządu w autonomiczne podmioty stanowiące podstawowy cel działalności aparatu państwowego”. A.I. Jelistratow, *Osnownyje naczala administratiwnogo prawa...*, s. 1–2 i 4.

⁴³ A.D. Gradowski, *Sobranije soczinienij*, Sankt Petersburg 1899; N.I. Lazarewskij, *Lekcji po ruskomu gosudarstwiennomu prawu*, Sankt Petersburg 1910; *idem*, *Administratiwnoje prawo. Organy uprawlenija*, Sankt Petersburg 1910; W.M. Gribowski, *Gosudarstwiennoje ustrojstwo i uprawlenije Rossijskoj Imperii*, Odessa 1912.

⁴⁴ N.M. Korkunow, *Russkoje gosudarstwiennoje prawo*, t. I i II, Sankt Petersburg 1908; B.E. Nolde, *Oczerki russkago gosudarstwiennogo prawa*, Sankt Petersburg 1911.

– głównie niemieckich – powielając teorie, które w wiodących krajach europejskich należały już do przeszłości (Nikołaj F. Roźdiestwienski, Iwan J. Andrejewski, Wiktor T. Djerużinski i in.). Ten wyraźny anachronizm rosyjskiego piśmiennictwa prawnoadministracyjnego wynikał nie tylko ze specyficznych warunków polityczno-ustrojowych panujących w Imperium Rosyjskim, ograniczających swobodę wypowiedzi i wymiany myśli, ale także ze słabości ośrodków naukowych istniejących wówczas w Cesarstwie. Usunięcie tych barier w drugiej połowie XIX w. zaowocowało co prawda niespotykanym dotąd w literaturze rosyjskiej zainteresowaniem problematyką prawnoadministracyjną, ale wieloletnie zapóźnienie w tej dziedzinie wymagało wytężonej pracy i czasu. Czas ten autorzy rosyjscy wykorzystali, intensyfikując badania nad rosyjskim prawem administracyjnym ujmowanym odtąd w konfrontacji z aktualnymi prądami teoretycznymi panującymi w literaturze zachodnioeuropejskiej (N. Bunge, W.N. Leszkow, M.M. Szpilewski). Z perspektywy czasu efekty tego wysiłku były jednak niewspółmierne do liczby publikowanych opracowań. Tylko niewielka ich część reprezentowała poziom merytoryczny odpowiadający wymogom nowoczesnego, usystematyzowanego, a przede wszystkim opartego na solidnej podbudowie teoretycznej podręcznika prawa administracyjnego. Charakterystyczną cechą rosyjskiego piśmiennictwa prawnoadministracyjnego, obecną w nim wyraźnie aż do końca XIX w., była dominacja policystycznego sposobu ujmowania funkcji i zadań administracji publicznej. Prowadziło to do braku jasnego rozróżnienia między nauką administracji i nauką prawa administracyjnego oraz wyraźnego upośledzenia tej ostatniej dziedziny. Jak się wydaje, było to wynikiem zarówno rosyjskiej tradycji eksponowania zagadnień administracyjno-ustrojowych, sięgającej jeszcze schyłku XVIII w., oraz słabości rodzimej teorii prawa administracyjnego, stale kolidującej z formalnymi ramami polityczno-ustrojowymi Imperium (np. brak konstytucyjnych gwarancji legalizmu funkcjonowania aparatu państwowego). Stąd też prawie we wszystkich pracach dotyczących zarządu wewnętrznego państwa rosyjskiego można zauważyć – specyficzną dla rosyjskich autorów – manierę analizowania poszczególnych instytucji na tle ich historycznego rozwoju i stałe ich porównywanie z odpowiednikami występującymi w państwach zachodnioeuropejskich (M. Stiepanow, A.D. Gradowski). W rezultacie dominującą metodą badawczą przyjmowaną przez pisarzy rosyjskich co najmniej do połowy XIX w. była metoda opisowa, ze swej istoty osłabiająca analizę krytyczną prezentowanych zagadnień, oraz bezkrytyczne naśladowanie poprzedników, co wielu pracom nadawało charakter wyraźnie odtwórczy. Jednakże te nieliczne, ale oryginalne w swej treści dzieła takich autorów, jak Wasilczikow, Kuplewski, Iwanowski, Tarasow czy Jelistratow, należały do tych wyjątków, które wyznaczały kierunki rozwoju rosyjskich nauk administracyjnych, stanowiąc swoisty punkt odniesienia w rosyjskiej literaturze prawnoadministracyjnej. Pomimo że były one wolne od większości wad, które cechowały prace ich poprzedników, także i one stanowiły raczej próbę dostosowania nowych prądów dominujących w literaturze zachodnioeuropejskiej do warunków panujących w Cesarstwie Rosyjskim, co skazywało je na pozycję zawsze spóźnioną o jeden krok w stosunku do swoich francuskich czy niemieckich wzorców.

Bibliografia

Opracowania

- Andrejewskij I.J., *Lekcji po istorii policejskiego prawa w ziemskich uczreźdzenijach w Rossiji*, Sankt Petersburg 1883.
- Andrejewskij I.J., *O prawach innostrancew*, Sankt Petersburg 1854.
- Andrejewskij I.J., *Policejskoje prawo*, Sankt Petersburg 1874.
- Andrejewskij I.J., *Russkoje gosudarstwiennoe prawo*, Sankt Petersburg–Moskwa 1866.
- Antonowicz A.J., *Kurs policejskiego prawa*, Kijów 1889–1890.
- Aretin J.Ch., *Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie*, Altenburg 1824.
- Berends E., *Opyt sistiemy administratiwnago prawa*, Jarosław 1898.
- Bieljawskij N.N., *Policejskoje prawo*, Juriew (Dorpat) 1904.
- Bunge N., *Policejskoje prawo*, Kijów 1869.
- Campenhausem K., *Elemente des russischen Staatsrechts*, Goetingen 1792.
- Cytowicz N.M., *Lekcji po policejskomu prawu*, Kijów 1894.
- Djeruzinskij W.T., *Policejskoje prawo*, Sankt Petersburg 1911.
- Gattenberger K.K., *Wwiedienije w kurs policejskago prawa*, Charkow 1905.
- Gessen W.M., *Lekcji po policejskomu prawu*, Sankt Petersburg 1908.
- Gorbunow A.W., *Policejskoje prawo*, Warszawa 1902–1903.
- Gradowski A.D., *Istoria miestnogo uprawnienija w Rossiji*, Sankt Petersburg 1868.
- Gradowski A.D., *Istoriczeskij oczerk uczreźdzenija general – gubernatorstw w Rossiji*, Sankt Petersburg 1899.
- Gradowski A.D., *Naczala russkogo gosudarstwiennogo prawa*, Sankt Petersburg 1875.
- Gradowski A.D., *Piereustrojstwo naszego miestnogo yprawlenija*, Sankt Petersburg 1903.
- Gradowski A.D., *Politiczeskaja istorija i administracija*, Sankt Petersburg 1871.
- Gradowski A.D., *Politika, istoria i, administracija*, Sankt Petersburg–Moskwa 1871.
- Gradowski A.D., *Sistiemy miestnogo uprawnienija na zapadie Ewropy i w Rossiji*, Sankt Petersburg 1878.
- Gradowski A.D., *Sobranije soczinienij*, Sankt Petersburg 1899.
- Gradowski A.D., *Wysszaja administracija Rosiji XVIII wieka i general prokuratory*, Sankt Petersburg 1866.
- Gribowskij M.W., *Gosudarstwiennoe ustrojstwo i uprawnienije Rossijskoj Imperii*, Odessa 1912.
- Gromadzka-Grzegorzewska M., *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985.
- Gulajew P., *Prawa i objaznosti gorodskoj i ziemskoj policiji i wsiech woobsczezej žitielej russkogo gosudarstwa po ich sostojanij w odnoszenii k policiji*, Moskwa 1824.
- Hupel J., *Versuch der Staatsverfassung des russischen Reichs darzustellen*, Riga 1791–1793.
- Iwanowski W.W., *Uczebnik administratiwnago prawa. Policejskoje prawo. Prawo wnutriennogo uprawnienija*, Kazań 1908.
- Jelistratow A.I., *Administratiwnoje prawo*, Moskwa 1911.
- Jelistratow A.I., *Osnownyje naczala administratiwnogo prawa*, Moskwa 1914.
- Jelistratow A.I., *Uczebnik ruskogo administratiwnogo prawa. Posobie k lekcjam*, Moskwa 1910.
- Korf S.A., *Administratiwnaja justicja w Rossiji*, Sankt Petersburg 1910.
- Korkunow M.N., *Russkoje gosudarstwiennoe prawo*, t. I i II, Sankt Petersburg 1908.
- Kuplewskij N.O., *Administratiwnaja justicja w zapadnoj Ewropie, Administratiwnaja justicja we Francji*, Charków 1879.
- Leszkow W.N., *Russkij narod i gosudarstwo. Istoria russkogo obszczestwiennogo prawa do XVIII wieka*, Moskwa 1858.

- Łazarewskij N.I., *Administratiwnoje prawo. Organy uprawnienija*, Sankt Petersburg 1910.
- Łazarewskij N.I., *Lekcji po ruskomu gosudarstwiennomu prawu*, Sankt Petersburg 1910.
- Morgenstern A., *Ius publicum Russorum*, Halle 1737.
- Nazimow A.E., *Lekcji po policejskomu prawu*, Odessa 1903.
- Nikolskij C.A., *Konspektiwnyj kurs policejsago prawa*, Kazań 1893–1894.
- Nolde B.E., *Oczerki ruskago gosudarstwiennago prawa*, Sankt Petersburg 1911.
- Platonow I., *Wstupitielnyje poniatia w uczenije o blogostrastwie i blogoczinie gosudarstwa*, Charków 1856.
- Roesler H., *Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechtes. Das Soziale Verwaltungsrecht*, Erlangen 1872.
- Rozdiestwienskij N., *Osnowanija gosudarstwiennago blogoustrojstwa z promienieniem k ruskim zakonom*, Sankt Petersburg 1840.
- Rotteck K. von, *Demokratisches Princip [w:] Staats – Lexikon oder Encyklopadie der Staatswissenschaften*, B. 4, Altona 1837.
- Schlozer F., *Historische Untersuchung uber Russlands Reichsgrundsetze*, Gotha 1783.
- Stiepanow M.O., *O policji kak naukie w Anglii*, Kazań 1868.
- Stiepanow M.O., *O policji kak naukie we Francji*, Kazań 1868.
- Stiepanow M.O., *Pierwyje dwa perioda samostojatielnogo suszczestwowszenija nauki policji w Giermanii*, Kazań 1869.
- Szejmin P., *Uczebnik prawa wnutriennogo uprawnienija (policejskiego prawa)*, Sankt Petersburg 1891–1899.
- Szpilewskij M.M., *Policejskoje prawo, kak samostojatielnaja otrasl prawowiedienija*, Odessa 1875.
- Tarasow I.T., *Istorija russkoj policji i otnoszenije jejo k justicji*, „Juridiczeskij Wiestnik” 1884, nr 4.
- Tarasow I.J., *Kratkij oczerk nauki administratiwnogo prawa*, „Wriemiennik Demidowskiego Juridiczeskogo Liceja” 1884, nr 4.
- Tarasow I.T., *Kratkij oczerk nauki administratiwnogo prawa*, Jarosław 1888.
- Tarasow I.T., *Kratkij oczerk nauki administratiwnogo prawa*, „Wriemiennik Demidowskiego Juridiczeskogo Liceja”, Jarosław 1888.
- Tarasow I.T., *Lekcji po policejskomu (administratiwnomu) prawu*, Moskwa 1910.
- Tarasow I.T., *Oczerk nauki policejskiego prawa*, Moskwa 1897.
- Tarasow I.T., *Osnownyje položenija Lorenza Szejna po policejskomu prawu w swjazi z jejo uczeniem o uprawnienii*, Kijów 1876.
- Tarasow I.T., *Reforma russkoj policji*, „Juridiczeskij Wiestnik” 1885, nr 6–9.
- Tarasow I.T., *Uczenije ob akcioniernych kompanijach*, Jarosław 1887.
- Tarasow I.T., *Organizacija administratiwnoj justicji*, „Juridiczeskij Wiestnik” 1887, nr 6.
- Tarasow I.T., *Uczebnik nauki policejskago prawa*, Moskwa 1893.
- Trifonow A.A., *Kratkij kurs policejskago prawa*, Sankt Petersburg 1888.
- Wasilczikow A.I., *O samouprawlenii. Srawnitielnyj obzor ruskich i inostrannyh ziemskich i obszczestwiennych uczeżdzenij*, t. 1–3, Sankt Petersburg 1870–1871.