

УДК 342.92

**ІСТОРИЧНІ ТА СОЦІАЛЬНІ ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ  
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

**Гришина Н. В.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри державно-правових дисциплін  
юридичного факультету  
Харківського національного університету  
імені В.Н. Каразіна

**Анотація:** статтю присвячено виникненню, становленню та функціонуванню правових норм, що утворюють систему адміністративного права. Стверджено, що адміністративне право у генезі пов'язується з публічною діяльністю: камеральною, поліцейською і такою, которая ограничивает свободный усмотрение администрации в отношениях с человеком.

**Ключові слова:** держава, адміністративне право, поліцейське право, камералістика, публічна діяльність, поліція.

**Аннотация:** статья посвящена возникновению, становлению и функционированию правовых норм, что образуют систему административного права. Утверждено, что административное право в генезисе связано с публичной деятельностью: камеральной, полицейской и такой, которая ограничивает свободный усмотрение администрации в отношении с человеком.

**Ключевые слова:** государство, административное право, полицейское право, камералистика, публичная деятельность, полиция.

**Annotation:** the article is devoted to the emergence, formation and functioning of legal norms, which form a system of administrative law. It is argued that administrative law in genesis is associated with public activities: cameral, police and such that limits the free discretion of the administration in relation to a person.

**Key words:** state, administrative law, police law, camera studies, public activity, police.

Історія адміністративного права України є досить складною та повчальною. В ній відзначені всі умови, за яких ця галузь права розвивалась і знаходила своє відображення в системі права держави на території Російської імперії, Радянського Союзу та України. На сьогодні адміністративне право є однією з провідних та базових галузей вітчизняного права, тому вивчення накопиченого досвіду і розуміння всієї історії його формування та розвитку дає можливість знайти оптимальні шляхи вдосконалення системи правових норм, необхідних для ефективної регуляції суспільних відносин у сфері публічного управління. Виникнення, становлення та функціонування правових норм, які в сукупності утворюють систему адміністративного права, безпосередньо пов'язано з управлінням, що в широкому розумінні представляє собою організуючий вплив на технічні, біологічні, соціальні системи, який спрямований на забезпечення їх цілісності та досягнення відповідних завдань.

Адміністративне право у своїй генезі пов'язується з трьома видами публічної діяльності: камеральною, поліцейською і такою, що обмежує вільний розсуд адміністрації у її стосунках з людиною. Кожна з них, відповідно до наявних соціально-економічних умов, виконала функції обов'язкового інструменту щодо прогресивних зрушень у сфері регулювання правових відносин, створила можливості для становлення і існування адміністративного права в його сучасному вимірі [1].

Камеральна діяльність відома з часів феодалізму. Її назва походить від латинського слова «camera» (казна) - сховище грошей, золота, коштовностей та інших цінностей, які належали королям, царям, князям, монастирям тощо.

Змістом камеральної діяльності була розбудова і примноження фондів властителя, а метою – отримання максимально можливих прибутків. Фактично вона охоплювала все доменіальне господарство, всі джерела надходжень до казни. Єдиною підставою рішень і дій у сфері камерального господарювання була воля властителя. Вона фіксувалась в актах правителя, рішеннях церкви, правових аналогіях, прецедентах, традиціях.

Знання щодо камеральної діяльності в період феодалізації існували у вигляді управлінських рекомендацій щодо задоволення фінансово-майнових потреб. Яскраві свідчення цього відшукуються в капітуляріях (указах) Карла Великого (742-814). До нас дійшло, за одними даними, 56, за іншими – 250 капітуляріїв. Ці акти містять детальніші (від церковної організації до облаштування королівських помість) інструкції щодо управління його доменом. Так, «Капітулярій про маєток» (Capitulare de villis) наказує керуючим спостерігати за вільними селянами і брати з них штрафи на користь королівського двору; давати церквам свого фіску десятину з урожаю; мати при млинах курей та гусей; на вербну неділю доставляти отримані від господарської діяльності гроші; у покоях кожного маєтку мати перини, подушки, скатертини, килими, посуд, ланцюги, сокири, свердла, ножі тощо.

Безпосередня реалізація волі властителя у сфері камерального господарювання покладається на спеціальні структурні утворення. Ці квазіадміністративні органи мали форму і функції, які відповідали розумінню їх призначення з боку верховного розпорядника фінансово-майнових ресурсів. За правило вони опікуються військовою службою, судовою справою оборотом майна, чеканкою монет, кредитами та боргами.

Камеральні знання систематизуються, набирають теоретичного змісту і постають науковою і навчальною дисципліною з назвою «камералістика». За сьогоднішнім розумінням камералістика мала міждисциплінарний характер і складалася з двох частин. По-перше, це були знання про безпосередню практику торгівлі, будівництва, вирощування тварин і рослин, видобуток корисних копалин, використання лісів і таке інше. По-друге, - знання щодо

управління: а) фінансами і б) станом суспільного благоустрою і добробуту тобто внутрішніми (поліцейськими) справами. Крім цього, майбутні камералісти вивчали законодавство, політичну економію, історію, статистику, мови.

Статус університетської дисципліни камералістика отримує в 1727 році. Саме тоді в університетах міст Галле і Франкфурт-на-Одері (Прусія) утворюються кафедри камералістики на яких викладають професори Гассер (Simon Peter Gasser, 1676 - 1745) і Дитмар (Justus Christoph Dithmar, 1677-1727). Вважається, що вони були авторами перших книг, які використовувались у якості підручників з камералістики [2].

Виникнення правових норм, цілісну сукупність яких ми сьогодні називаємо галуззю адміністративного права, пов'язане з управлінням. Управління виникає тоді, коли суспільство досягає певного рівня розвитку. Воно є результатом піднесення матеріальної та духовної культури. Управління має тривалу історію, супроводжує людину з перших кроків її соціального розвитку.

Висловлювання про ті чи інші аспекти управління знаходимо у стародавніх документах. Ще давньогрецький філософ Платон обгрунтовував перевагу поділу праці та її спеціалізації. Арістотель відзначав, що у будь-якому державному устрої є три елементи: перший – законодавчий орган у справах держави; другий – магістратури, тобто виконавчі органи; третій – судові органи.

Отже, вже в стародавньому світі спостерігається особлива увага до управління, позаяк і суспільство в цілому, і будь-яка держава зацікавлені в успішному управлінні власними справами. На прикладах стародавніх Греції, Риму та Єгипту видно, що організація управління завжди була складною справою. Адже необхідно було будувати шляхи і канали, щоб підтримувати належний порядок серед підданих, організувати військо, охороняти державу від зовнішніх ворогів тощо. Без управління і порядку суспільна діяльність людей неможлива. Тому, простежуючи історичний шлях виникнення засад адміністративного права та відзначаючи тут основні тенденції, наголосимо, що управлінські відносини є однією із первісних складових структури суспільства.

У середні віки феодальні держави Європи поступово перетворилися на абсолютні монархії. Внаслідок боротьби буржуазії проти феодалів зароджується так звана «поліцейська» держава. Грецький варіант походження управління такий: термін «*politeia*» використовується в працях грецьких філософів і означає взагалі «державне мистецтво». Але першооснова вказаного терміна походить від слова *polis*, тобто «місто – держава» у стародавньому світі (Греція, Рим, Фінікія), яке складалося із самого міста й прилеглих до нього територій. Тобто «поліція» - це управління загальними міськими справами у широкому розумінні. Поліцейська держава – це форма абсолютизму, що панувала в Європі з другої половини XVII ст. до початку XIX ст. Характерними рисами поліцейської держави були урядова опіка та втручання в усі сфери життя, відсторонення громадян від участі в державному управлінні, підпорядкування економіки інтересам збільшення державної скарбниці, наявність дуже розгалуженої бюрократії. Розв'язанню завдань поліцейської держави мало слугувати так зване «поліцейське» право.

Біля витоків визначення стояв французький вчений Ніколас Деламар (1639-1723). У його «Трактаті про поліцію» (1722) не визначалося поняття «поліція», але було окреслено предмет поліцейської діяльності, виділені її головні риси, тобто ті сфери суспільних відносин, які об'єднані поліцейською діяльністю: релігія, звичай, охорона здоров'я, харчування, публічний порядок і спокій (мир); шляхове господарство, мануфактура (виробництво); службовий персонал; поденна робота [3].

На основі практики обов'язковою для держави визнавалася діяльність, спрямована на створення державної безпеки та добробуту. Здійснюючи цей обов'язок, органи держави мали право, як вважали ідеологи поліцейської держави, безмежного втручання у приватне життя з метою ошасливлення громадян. Тобто як у науці, так і в практиці обстоювалася доцільність застосування державного примусу не лише для гарантування безпеки, а й створення умов для добробуту громадян.

Віддаленість тих чи інших суспільних інститутів від нашого часу зумовлює потребу уточнення наукової термінології. Без з'ясування термінів, які використовувалися поліцейстами, пояснити суть поліцейського права складно. Центральними поняттями поліцейського права є «благочинство» та «благоустрій». Перше з них багатозначне і протягом тривалого часу змінювалося. Його розуміли і широко, й вузько, а межі, які відділяють його від інших дефініцій, вухомі та не були ніколи остаточно встановлені. Зокрема, під терміном «благочинство» розуміли і безпеку взагалі, й громадський порядок, громадську безпеку, і державну безпеку, й загальний правопорядок у державі.

У XVIII ст. філософія права обгрунтувала принцип, згідно з яким повноваження монарха діяти на власний розсуд обмежуються ідеєю загального добра, а примус передбачає охорону громадського порядку та спокою. Звідси випливає відмінність між «поліцією безпеки» та «поліцією добробуту», що набуло згодом важливого значення. Сфери «добробуту», де заходи примусу не досягають мети, поступово виходять за межі компетенції поліції. Водночас поняття та функції поліції набули надто вузького змісту. Тож функції поліції звелися виключно до безпеки, тобто охорони громадського порядку та спокою.

Отже, на межі XVIII-XIX ст. поліцейське право переважно оперує такими поняттями, як поліція безпеки та поліція добробуту. Поліція безпеки охороняє громадський порядок у державі, життя та безпеку громадян. Діяльність поліції добробуту полягає в складній системі адміністративних заходів, спрямованих на розвиток державних та приватних господарств, а також фізичного та духовного стану населення. Предметом поліцейського права охоплювалися питання, які повинні бути предметом державного, пізніше – конституційного права, а також фінансового права та політичної економії. Але все внутрішнє управління державою, за винятком військової справи та частково фінансового управління, зводилося до поліції безпеки та поліції добробуту.

З розпадом «поліцейської» держави поліція починає втрачати своє всеохопне значення. Щоправда, поділ поліції на поліцію безпеки та поліцію добробуту залишився. Нові філософські та політичні теорії намагалися поставити поліцію добробуту у вузькі межі, зводячи діяльність поліції до охорони зовнішньої та внутрішньої безпеки. Не випадково наприкінці XIX – на початку XX ст. поширилося ставлення до поліції як організованої сили примусу в

усіх галузях управління, де застосовується адміністративний примус: поліція моралі, поліція освіти, санітарна поліція тощо.

Докорінні зміни в економічному розвитку в другій половині XIX ст. розширили діяльність держави. Перехід європейських країн від аграрного до індустріального розвитку, швидкий розвиток населених пунктів, концентрація населення в містах зумовили глибокі соціальні та економічні реформи, а відтак нові завдання публічного управління, розвитку законодавства, правозастосування.

Перетворення «поліцейської» держави на буржуазну правову державу завдяки ідеям Великої французької революції зумовило новий погляд на управління: воно повинно базуватися на законі та здійснюватися на основі чіткого визначення прав і обов'язків громадян щодо держави та її органів. Адміністративне право в його класичному розумінні виникло тоді, коли Французька революція 1789 року протиставила всемогутності держави права людини та громадянина, тобто коли революційні перетворення замінили «підданого» на «громадянина».

Адміністративне право – це право, яке регулює діяльність державного владного органу щодо кожного громадянина, причому в такий спосіб, який пов'язує однаковою мірою як громадянина, так і владний орган. Становлення такого розуміння адміністративного права в різних країнах припало на різні історичні періоди. У Франції це було пов'язано з революцією 1789 року і виникненням відповідного законодавства. Для країн з абсолютистськими монархіями це були перші десятиліття XIX століття. Характерною рисою цього періоду було обмеження сваволі адміністрації шляхом запровадження норм права, які гарантували можливість звернення громадян із законними вимогами до державних органів.

Адміністративне право стало інструментом обмеження вільного розсуду адміністрації, механізмом захисту громадянина перед адміністрацією. Впровадження цієї концепції вело до розбудови правової держави, в якій право є основою громадянської свободи і в якій адміністрація поставлена в певні правові межі.

Тільки з переходом до сучасних форм демократичного державного устрою завершилася побудова галузі адміністративного права, яке врегулює більш складний комплекс відносин між державою і суспільством порівняно з «поліцейською» державою [4].

Як висновок, варто зазначити, що в умовах проведення адміністративної реформи важливим є розуміння того, що адміністративне право України повинно стати основою ефективної організації та діяльності органів публічної влади з метою забезпечення належного рівня захисту публічних інтересів, а його розвиток повинен відбуватися з врахуванням принципу паритетності інтересів особи і держави у відповідності до демократичних принципів, закріплених Конституцією України та нормами міжнародного права.

У наш час перед наукою адміністративного права стоїть надзвичайно актуальне і важливе завдання, пов'язане із необхідністю перегляду підходів до розуміння завдань адміністративного права, які в першу чергу мають пов'язуватися не із здійсненням державного управління, а із реалізацією та захистом прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Безумовно, при цьому в жодному разі не можна забувати і про друге важливе завдання сучасного адміністративного права, пов'язане із забезпеченням ефективної діяльності суб'єктів публічного управління. Зазначені завдання мають здійснюватися не окремо одне від одного, не на шкоду одне одному, як це було у радянські часи, коли результативність державного управління досягалася через нехтування правами, свободами та законними інтересами громадян, а у неодмінній єдності, яка б гарантувала необхідний баланс інтересів як держави, так і особи під час реалізації обох завдань. Подібний напрям розвитку сучасного адміністративного права детермінований положеннями Конституції України [5], яка визначила пріоритети в стосунках між державою й людиною. «Держава відповідає перед людиною за свою діяльність», а «утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави», зазначається у ст. 3 Основного Закону нашої держави.

Основоположними ознаками адміністративного права України на сучасному етапі розвитку мають стати:

- встановлення та закріплення принципів правової держави, а саме: верховенства права, рівності громадян перед законом, рівність прав та обов'язків громадян та представників влади у їх взаємовідносинах тощо;
- побудова національного адміністративного права з урахуванням норм міжнародного права;
- зменшення адміністративного тиску на особу з боку представників владних структур;
- забезпечення судового контролю за діяльністю суб'єктів, наділених владними повноваженнями;
- впровадження європейських стандартів адміністративного права у практику діяльності публічної адміністрації.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т. О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
2. Gasser S. P. Einleitung zu den Oekonomischen Politischen und Cameral-Wissenschaften, Halle, 1729; J. Ch. Dithmar: Einleitung in der Oekonomischen, Policei-und Cameral-Wissenschaft, Frankfurt ad der Oder, 1731. Наведено по монографії: J. Ch. Pauly. Die Entstehung des Polizeirechts als wissenschaftliche Disziplin: Ein Beitrag zur Wissenschaftsgeschichte des öffentlichen Rechts (Виникнення поліцейського права як наукової дисципліни. Внесок в історію науки публічного права). – Universitat Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann, 2000.
3. Полицейское управление во Франции при Старом режиме. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <<http://magazines.russ.ru/nz/2005/42/misho3-pr.html>>
4. Авер'янов, В.Б. Адміністративне право України. Академ. курс: підруч.: [у двох томах]. Т. 1. – Київ: Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.
5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.