

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО: ГЕНЕЗИС ІНСТИТУАЛІЗАЦІЇ

Колпаков В.К., д.ю.н., професор

*Юридичний інститут Національного авіаційного університету*

У статті розглянута генеза адміністративного права, яке пов'язується з трьома видами публічної діяльності: камеральною, поліцейською і такою, що обмежує вільний розсуд адміністрації у її стосунках з людиною.

*Ключові слова: адміністративне право, генеза, публічна діяльність, камеральна діяльність, поліцейська діяльність.*

Колпаков В.К. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО: ГЕНЕЗИС ИНСТИТУАЛИЗАЦИИ / Юридический институт Национального авиационного университета, Украина

В статье рассмотрен генезис административного права, которое связано с тремя видами публичной деятельности: камеральной, полицейским и такой, что ограничивает свободное усмотрение администрации в ее отношениях с человеком.

*Ключевые слова: административное право, генезис, публичная деятельность, камеральная деятельность, полицейская деятельность.*

Kolpakov V.K. ADMINISTRATIVE LAW: THE GENESIS OF INSTITUTIONALIZATION / Law institute of the National aviation university, Ukraine

The article describes the genesis of administrative law, which is associated with three types of public activities: cameralist, police and such, which limits the free discretion of the administration in its relations with the man.

*Key words: administrative law, genesis, public activity, cameralist activity, police activity.*

Адміністративне право у своїй генезі пов'язується з трьома видами публічної діяльності: камеральною, поліцейською і такою, що обмежує вільний розсуд адміністрації в 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].

Для усвідомлення їх ролі в інституалізації цієї юридичної галузі, необхідно мати на увазі, що вони не є послідовно змінюючими один одного етапами соціальної практики, мають різні передумови виникнення і паралельно існували на тривалих відрізках історії. У той же час, на фазах еволюційних змін між ними збуджувались інтеграційні зв'язки, які породжували нові властивості стосунків людини з владою. Кінцевим результатом їх взаємодії виявилась нова юридична галузь – адміністративне право.

### Камеральна діяльність

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 по задоволенню 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.

Так, у московського князя (XV ст.) питаннями государева двору опікуються структурні утворення з характерними назвами "Дворець" і "Казна". Функціями першого були: а) організація князівської служби; б) судова справа; в) оборот земель та іншого майна; г) контроль. На чолі цього утворення стояв дворецький. Функціями другого були фінансові операції.

Централізація влади наприкінці середніх віків обумовила зближення потреб суто камерального господарювання з завданнями державотворення і зростанням витрат на загальнодержавні потреби. Зважаючи на те, що їх джерелом були доменні (фактично приватні) ресурси, виникла необхідність у їх раціональному ефективному використанні.

Пошук мінімізації витратного навантаження на домени правителя виводить на низку реформаторських рішень. По-перше, це рішення щодо відокремлення казни держави від казни правителя; по-друге, щодо перетворення структур управління доменом правителя в управлінські органи держави.

У результаті такого реформування двірцеві (доменні) установи поступово набирають компетенції загальнодержавного призначення. Відповідно змінюються принципи їх організації, внутрішня структура, форми і методи діяльності, яка починає базуватись на функціонально-галузевому підході. Тобто вони спеціалізуються на управлінні якоюсь однією функцією або сферою (галуззю). Наприклад, лісоводство, гірничі і поштові справи, нагляд за виконанням повинностей, збір недоїмок тощо. Поняття "камеральна діяльність (камеральне господарювання, камералістика)" починає ототожнюватись із діяльністю державно-управлінського змісту.

Як приклад такого перетворення можна навести виникнення в Московському царстві з надр "Двірця" і "Казни" д'яческих відділень-повітів та ізб, які згодом перетворюються в "прикази" – органи управління загальнодержавного рівня (кінець XV – середина XVI ст.).

За таких умов ефективність управлінських рішень і дій виявилась залежною від кількісних і якісних параметрів знань про властивості управлінського впливу, його об'єкт і суб'єктів. Потребувався перехід від грубого статистичного досвіду до теоретичних обґрунтувань емпіричних спостережень. Це, у свою чергу, обумовило потребу у фахівцях відповідного профілю. Для їх підготовки створюються камеральні школи – спеціалізовані навчальні заклади, у яких викладаються камеральні знання.

У результаті камеральні знання систематизуються, набирають теоретичного змісту і постають науковою і навчальною дисципліною з назвою "камералістика". За сьогоденним 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].

В університетах Російської імперії (Санкт-Петербург, Казань, Харків) камералістика викладалась приблизно з 1843 по 1863 рік. У другій половині XIX ст. як галузь науки та навчальна дисципліна вона припинила існування, а термін "камералістика" вийшов з ужитку.

На завершення огляду загальних рис камералістики, необхідно висловити застереження щодо її ідеалізації та спроб ототожнення з сучасним виміром понять "наука" і "навчальна дисципліна". З цього приводу доречно нагадати слова К. Маркса, який у 1873 році охарактеризував камералістику як мішанину найрізноманітніших відомостей, чистильницький вогонь яких повинен витримати кожен сповнений надій кандидат в німецькі бюрократи [3, 13]

### **Поліцейська діяльність**

Другим видом суспільної діяльності, яка вплинула на формування адміністративного права є поліцейська діяльність. На бурхливому історичному шляху вона зазнала безліч оцінок своєї ролі і значення у процесах державотворення. Так, в кінці 18 ст. лише німецькій юриспруденції було відомо 24 визначення поліції, у першій чверті 19 ст. – 100, а у першій чверті 20 ст. понад 150 визначень.

Термін "поліція" походить від грецького "поліс", тобто місто-держава. Тому за первісним розумінням зміст поліцейської діяльності збігається з поняттям управління загальнодержавними справами. Вона обіймає шляхове господарство, охорону здоров'я, будівельну і пожежну справи, публічний порядок і спокій, поштовий зв'язок, мануфактуру, торгівлю та інші об'єкти, які утворюють сферу внутрішнього управління в державі. Наукові знання щодо цієї діяльності отримали назву "поліцейська наука", "поліцейське право".

Зазначимо, що в римлян аналогічна діяльність (міська справа) мала назву *respublica* – справа суспільна. Таким чином, поняття "поліція" і "республіка" одного походження і є різними назвами одного й того ж предмета.

Синонімом цих термінів є слово політика (також походить від грецького "поліс"). З перебігом часу в терміни "політика" і "поліція" починає вкладатися різний зміст. Політику розуміють як діяльність у сфері зовнішніх, міжнародних відносин, а поліцію як діяльність у сфері внутрішнього державного будівництва. Поступово чиниться розмежування між поліцією, юстицією, військовими і камеральними (фінансовими) справами.

Економіко-політичною передумовою затребуваності поліцейстики виявилася адміністративна централізація, тобто створення верховною владою юридичного механізму щодо жорсткої організації галузей внутрішнього управління. Головним інструментом цього механізму стала детальна регламентація суспільного життя. Форми і методи регламентації втілювались: а) введенням відповідних юридичних норм; б) створенням установ для впровадження цих норм у життя. Актами, які містили поліцейські норми були поліцейські регламенти, едикти, ордонанси, укази.

З цього випливає головне призначення поліцейського права. Воно полягає у впровадженні тотального підкорення державним інтересам усіх складових суспільної системи. З цією метою юридичний інструментарій спрямовується на втілення жорстких примусових заходів за невиконання будь-якої поліцейської вимоги. Каральний ефект поліцейського примусу значною мірою посилюється тим, що сфера застосування поліцейського права має своєрідний імунітет від судового контролю. Для порівняння зазначимо, що у сферах застосування цивільного і кримінального права механізм судового оскарження рішень адміністрації функціонує стабільно.

Поліцейському праву належить вирішальна роль у виникненні поліцейської держави. Характерними рисами такої держави є урядова опіка, втручання органів управління в усі сфери життя, нехтування інтересами людини, розгалуженість бюрократичного апарату і його закритість.

У правових джерелах тема поліцейської держави присутня вже у XVIII ст., але його класичне визначення формулюється на початку XX ст. Його дає видний французький юрист Раймон Каре де Мальберг (1861 – 1935). У своїй роботі "До загальної теорії держави" (1922 р.) він пише, що "поліцейська держава" це держава, у якій адміністративна влада довільно, на власний розсуд, шляхом прийняття рішень нав'язує суспільству заходи, які вважає корисними. Це держава, у якій адміністрація діє з принципом "цілі виправдовують засоби" [4, 259].

З цього приводу є сенс згадати регламенти Петра I Великого (1672 – 1725, Росія) і слова Фридриха II Великого (1712 – 1786, Пруссія). У Регламенті Головного магістрату (1721)

йдеться про те, що поліція породжує добрі порядки і моральність, примушує кожного до чесної праці, забороняє надмірності в побутових витратах та інші недоречності в поведінці. Приблизно в ці ж часи Фридрих II каже, що народу як хворій дитині поліція має вказувати, що слід їсти і пити.

Яскраву характеристику поліцейського права і поліцейської діяльності дає видатний вчений-адміністративіст Аркадій Іванович Єлістратов (1872 – 1955) у роботі "Основні начала адміністративного права" (1914) пише, що поліцейська опіка розповсюджується на всі сфери життя людини. Поліція визначає, що людині одягати, як жити, а головне – як думати і висловлювати свої думки [5, 33].

Привертає також увагу характеристика поліцейського права з боку Олександра Володимировича Горбунова (р.1867), який зазначив, що поліцейське право так глибоко відрізняється за своєю природою від права цивільного і кримінального, що стародавні юристи характеризували його як потворний наріст у системі права [6, 66].

Фундатором поліцейської науки вважають француза Ніколаса Деламаре (1639 – 1723) [7, 16], який був помітною постаттю в адміністрації Парижа. Взявши за мету систематизувати за галузями внутрішнього управління законодавство Франції, він написав 4-и томний "Трактат щодо поліції". Ця робота має суто практичний характер і майже позбавлена теоретичного осмислення. Однак вона отримала високу оцінку сучасників і розцінюється за найбільш крупну подію першого – **підготовчого періоду** в історії поліцейського права.

Другий період в історії поліцейського права – це **визнання самостійності науки про поліцію**. Найбільш вагомий внесок у цю справу зробили представник Німеччини Йохан Генріх Готтлиб фон Юсті (1717 – 1771) і професор із Відня Йосип фон Зонненфельс (1732 – 1817), які вважаються авторами перших наукових досліджень поліцейського права.

Зазначимо, що Юсті був першим фахівцем, який застосував термін "поліцейська наука" (Polizeiwissenschaft). Це трапилось у роботі "Основні начала поліцейської науки, викладені в раціональній системі, що заснована на кінцевій меті держави" (1756), яка згодом була перероблена у 2-томний трактат "Засади могутності і добробуту держав, або докладний виклад поліцейської науки в її сукупності" (1760).

За розумінням Юсті, наука поліції має своїм завданням вивчення державної (урядової) діяльності. Метою цієї діяльності є забезпечення суспільного добробуту. Важливим засобом досягнення мети є поліцейський примус.

Ідеї Юсті отримали подальший розвиток у роботі Зонненфельса "Начальні засади поліції або благочинія" (1765) [8]. За його концепцією базисом поліцейської держави є не сам примус, а усвідомлена необхідність виконувати урядову волю. У свою чергу, урядова воля знаходить вираз у справедливих настановах. Звідси висновки: 1) абсолютна монархія втілює соціальні блага і добробут; 2) поліцейська діяльність є джерелом щастя для населення; 3) кожна людина має вчиняти лише такі діяння, на які отримано дозвіл відповідного начальника.

Головна заслуга Юсті і Зонненфельса полягає в систематизації наявного наукового матеріалу і задоволенні потреби у формуванні нової галузі знань. Під їх впливом діяльність поліції увійшла до сфери інтенсивних наукових досліджень і стала викладатися на юридичних факультетах як поліцейське право.

Третій період в історії поліцейського права – це **період його кризи**. Для поліцейської науки завжди було притаманно різноманіття поглядів щодо важливих наукових питань. Володимир Федорович Дерюжинський (1861 – 1920) з цього приводу зазначав, що з усієї маси поліцейств важко знайти хоча б двох цілком згодних між собою по істотних питаннях поліцейської науки .... одні відносили її до сфери політики; інші – до юриспруденції; треті шукали компромісну позицію між першими та другими; четверті таку науку взагалі заперечували ... мало не кожен фахівець мав до неї своє особисте ставлення [9, 10].

Так ситуація була обумовлена двома важливими факторами.

По-перше, тріумфом учення Адама Сміта (1723 – 1790), за яким зростання добробуту суспільства досягається: а) стимулюванням внутрішніх економічних механізмів, а не зовнішнього управлінського впливу; б) обмеженням втручання уряду в економіку. На цих

засадах фактично розквітла нова галузь знань – політична економія. Вона охопила і одну з ключових частин поліцейської науки – умови формування матеріального добробуту людини і суспільства.

По-друге, колосальним і повсюдним успіхом ідей правової держави, які базуються на введенні і удосконаленні юридичних обмежень щодо вільного розсуду адміністрації в її стосунках з людиною.

Вважається, що перші спроби обмежити абсолютну монархію (Велика хартія вольностей 1215 р.) є початком цього процесу. Але конкретна атрибутика правової держави, мабуть уперше, відшукується в Декларації прав людини 1789 р. і французькій конституції 1791 р. Найважливіша її складова і головний критерій детермінації правової держави – наявність судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

Під впливом ідей про розбудову правової держави виникає розуміння щодо необхідності реформувати поліцейське право і оновити сутність поліцейської діяльності. На цьому підрунті розгорнули свої погляди Роберт фон Моль (1799 – 1875), Гюнтер фон Берг (1765 – 1843), Лоренц фон Штейн (1815 – 1890), Рудольф фон Гнейст (1816 – 1895). Відповідно до їхніх концепцій здійснюється розмежування поліцейської діяльності на управлінську діяльність уряду (правління), судових органів, інших державних інституцій (адміністрування), самоврядну діяльність громад (місцеве самоврядування), діяльність спеціальних органів щодо забезпечення громадського порядку (поліції). За останнім видом внутрішньої управлінської діяльності (діяльності органів поліції) залишається стара назва – поліцейська діяльність<sup>1</sup>.

На теренах Російської імперії поліцейська ідеологія уперше проглядається в роботах Юрія Крижанича (1617 – 1683) "Руська держава в половині XVII століття: рукопис часів царя Олексія Михайловича" (1661, видана у 1859) і Івана Тихоновича Посошкова (1652 – 1726) "Книга про злиденність і заможність" (1724).

Крижанич – апологет самодержавства, проте бачить його недоліки. Вважає, що їх можна виправити благими законами. Радить царю: а) підняти розумовий рівень народу, б) обмежити законами всевладдя царської адміністрації; в) ввести справедливе законодавство [10]. Посошков додержується думки, що царську мудрість необхідно спрямувати на здійснення заходів щодо примусового впровадження "правди" у суспільне життя. За його поглядами, втілена у суспільне життя "правда" автоматично приведе до збагачення усього народу. Виходячи з цієї посилки, він розмірковує: а) про сутність "правди", яка має примусово впроваджуватись у суспільне життя; б) про зміст примусових заходів, які необхідно використовувати для такого впровадження; в) про механізм виникнення суспільних благ у результаті інтеграції "правди" в суспільне життя [11].

Зазначимо, що роботи Крижанича і Посошкова не є спеціальними дослідженнями поліції. Але вони співзвучні європейським концепціям щодо створення благ для народу примусово-поліцейськими засобами.

За свідченнями дослідників [12] поліцейстика майже винятково розвивається в стінах університетів: Львівського (заснований 1661), Харківського (1805), Університету Святого Володимира в Києві (1834), Новоросійського в Одесі (1865) і Чернівецького (1875). За першим загальним Статутом російських університетів (1804) вона викладається у межах політичного права на відділеннях моральних і політичних наук.

Найбільш відомою роботою того періоду вважається книга Людвіга Кондратовича Якоба (Ludwig Heinrich von Jakob, 1759 – 1827) "Принципи законодавства про поліцію і поліцейські установи" (Grundsätze der policeygesetzgebung und der policeyanstalten), яка була видана у

<sup>1</sup> Моль у роботі "Наука поліції на засадах правової держави" (1832 – 1834) робить спробу адаптувати існуючу поліцейстику до прогресивних поглядів на сутність правової держави. Берг у семитомній роботі "Довідник німецького поліцейського права" (1799 – 1806) виклав нове розуміння поняття "поліція". За його концепцією сферою діяльності поліції є лише безпека суспільства і особистості. Штейн у роботі "Вчення про управління" (1865-1868) фактично переробив поліцейське право на нове вчення про управління. Він визначив суб'єктами управлінської діяльності не лише уряд (як вважали ортодоксальні поліцейсти), а й інші державні структури. Гнейст у роботі "Самоврядування, общинний устрій і адміністративні суди Англії" (1860) "відкрив" континентальній Європі змістовність місцевого самоврядування, як вбудованого в державно-управлінський механізм інструменту децентралізації влади, на фазі переходу до правової держави.

1809 році німецькою мовою у Харкові. Також є сенс згадати роботи Петра Миколайовича Гуляєва (1729 – 1854) "Право і обов'язки градської і земської поліції і всіх взагалі жителів Російської держави" (1824); Миколи Федоровича Рождественського (1802 – 1872) "Підстави державного благоустрою, із застосуванням до російських законів" (1840); Івана Васильовича Платонова (1803 – 1890) "Вступні поняття до вчення про благоустрій і благочинство державне" (1856).

Мабуть першим здобутком вітчизняної поліцейстики є теорія суспільного права Василя Миколайовича Лешкова (1810 – 1881), яка викладена в роботі "Руський народ і держава" (1858) [13]. За його баченням, нормативна регламентація безпеки життя, благоустрою, сфери громадських справ є одним із засобів юридичного оформлення прав особистості. Система норм, за якими вона здійснюється, утворює особливу публічну галузь права – суспільне право. З цього випливає, що держава забезпечує добробут за допомогою: а) поліцейського права і б) суспільного права. Не важко побачити, що у своєму розвитку ця теорія виводить на звуження сфери права поліцейського, аж до його заміни правом суспільним.

Не даремно відомий російський адміністративіст Костянтин Степанович Бельський вважає, що теорія суспільного права створила передумови виникнення російського адміністративного права. Зі свого боку маємо підкреслити, що наведена клаузула є правомірною і до українського адміністративного права [14].

У 1863 році новий загальний статут Імператорських Російських університетів передбачив створення на юридичних факультетах кафедр поліцейського права і викладання, як складових цього права: а) вчення про безпеку, або законів благочинія і б) вчення про добробут, або законів благоустрою.

Наступна реформація поліцейського права знайшла відображення в університетському Статуті 1884 року. Цей статут зберігає на юридичних факультетах кафедри поліцейського права і відповідну навчальну дисципліну, але не вимагає структурувати її викладання по двох фіксованих частинах.

Вітчизняна наукова думка, збагачена західноєвропейськими концепціями вільної ринкової економіки і правової держави, виходить на нове розуміння взаємодії публічної адміністрації з громадянським суспільством і породжує критичні оцінки щодо перспектив існування поліцейського права.

Так чи інакше про необхідність його реформації пишуть Микола Християнович Бунге (1823 – 1895) "Поліцейське право" (1869); Іван Юхимович Андрєєвський (1831 – 1891) "Поліцейське право" (1871); Іван Трохимович Тарасов (1849 – 1929) "Основні положення Лоренца Штейна по поліцейському праву у зв'язку з його вченням про управління" (1874); Михайло Михайлович Шпилевський (1837 – 1883) "Поліцейське право як самостійна галузь правознавства" (1875); Афіноген Якович Антонович (1848 – 1917) "Курс державного благоустрою. Поліцейське право" (1889); Микола Мартиніанович Цитович (1861 – 1919) "Підручник науки поліцейського права" (1891) та інші.

Так, Михайло Михайлович Шпилевський писав, що зміст науки поліцейського права являє строкату суміш, складену з клаптиків, вирваних з різних галузей правознавства, та й не тільки правознавства, але й всіляких галузей знання, починаючи з лісівництва і закінчуючи педагогікою. Лев Йосипович Петражицький (1867 – 1931) вважав поліцейське право недоречністю, називав його хаотичним зібранням різнорідних суджень на різні теми без певного наукового методу, без якісних наукових рамок і меж. Зазначені обставини створили умови, які забезпечили ескалацію доктрини адміністративного права.

### **Діяльність щодо обмеження вільного розсуду адміністрації.**

Третім видом суспільної діяльності, яка вплинула на формування адміністративного права, є діяльність щодо обмеження вільного розсуду адміністрації в її стосунках з людиною. Такі обмеження є найважливішою ознакою правової держави.

На тривалому цивілізаційному шляху – від античності до постмодерну – люди спробували знайти справедливу форму державного устрою, у який би закон став домінантою життя,

визнавався обов'язковою настановою як для суспільства так і для влади, обмежував адміністративне свавілля, гарантував громадянам неупередженість розгляду правових питань.

До цього пошуку причетні мислителі античності Солон, Платон, Аристотель, Полібій; автор системи механістичного матеріалізму Томас Гоббс (1588 – 1679); засновник західного лібералізму Джон Локк (1632 – 1704); фундатор класичного варіанту теорії розподілу влад Шарль Луї де Монтеск'є (1689 – 1755); поборник ідеї прямого народного правління Жан-Жак Руссо (1712 – 1778); родоначальник німецької класичної філософії Іммануїл Кант (1724 – 1804).

Їхні погляди згенерували апріорне розуміння правової держави, яке згодом було втілено в законодавство. Перш за все йдеться про Конституцію США від 17 вересня 1787 року (перша писана буржуазна Конституція) і Конституції Франції періоду Великої французької революції (1789 – 1799): 1791, 1793 (якобінська), 1795 років.

Особливе місце в низці первинних документів, які заклали нормативі підвалини щодо розбудови правової держави, займає "Декларація прав людини і громадянина". Вона була прийнята 26 серпня 1789 р. постановою Французьких Національних зборів і оголосила природними і невід'ємними правами людини свободу, власність, безпеку і опір пригнобленню. Декларація і сьогодні є базовим документом французького права, що підтверджено Конституцією від 4 жовтня 1958 року. 16 липня 1971р. Конституційна рада Франції визнала Декларацію юридично обов'язковим документом, порушення якого прирівнюється до неконституційності.

Конституційні норми цього періоду забороняють законодавчій владі видавати закони, які перешкоджають здійсненню природних права громадян; визначають, що роль уряду полягає у забезпеченні користування природними правами громадян; у разі порушення урядом прав громадян правом і обов'язком останніх визнають непокору.

На цьому нормативному матеріалі категорія "правова держава" перетворюється з філософсько-правової кабалістики на своєрідну калькуляцію практичного державотворення, а знання щодо неї виводяться з перманентної рефлексії на рівень досліджень правової дійсності.

Результат нормативних нововведень виявляється в новому погляді на сутність управління, яка концентрується в тезі: управлінська діяльність повинна базуватись на законі і здійснюватись на основі чіткого визначення: а) прав і обов'язків людини щодо держави; б) прав і обов'язків держави щодо людини.

Упорядкованість управлінської діяльності шляхом нормативного закріплення взаємних прав і обов'язків між державою і громадянином постає генетичним витком доктрини, на базі якої сформувалась нова юридична галузь – адміністративне право. Вона є найбільш характерним критерієм, за яким розмежовуються поліцейське і адміністративне право, а також поліцейська і правова держава.

Можна вважати, що адміністративне право в його класичному розумінні зароджується тоді, коли всемогутності держави були протиставлені права людини і громадянина, коли революційні перетворення змінили "підданого" на "громадянина". З цього моменту адміністративне право розвивається як інструмент обмеження вільного розсуду адміністрації і захисту громадянина перед адміністрацією. Становлення такого розуміння адміністративного права в різних країнах припало на різні історичні періоди. У Франції воно було пов'язано з революційними подіями 1789–1799 років і виникненням відповідного законодавства. Для країн з абсолютистськими монархіями це перша частина XIX століття [15, 18].

Таким чином, адміністративне право виникає як інструмент, по-перше, обмеження вільного розсуду державної адміністрації в її стосунках з людиною, по-друге, захисту людини від неправомірних дій адміністрації.

Впровадження в теорію юриспруденції і соціальну практику базових положень адміністративного права (нормування управлінської діяльності; обслуговування адміністрацією потреб суспільства; відповідальності адміністрації перед громадянином) стало важливим етапом розбудови доктрини правової держави. Держави – у якій право є основою громадянської свободи, в якій адміністрація функціонує у визначених правових рамках, у якій держава несе юридичну відповідальність перед громадянином за свої діяння.

Інституціонально-правовий розвиток ідея про юридичну відповідальність держави перед громадянином отримала у формуванні адміністративної юстиції (адміністративних судів). Наукове обґрунтування провідної ролі адміністративного судочинства в розбудові правової держави значною мірою базується на: а) ідеях загального адміністративно-правового учення німецького вченого О. Сарвея, який зазначав, що адміністративна юстиція є передумовою адміністративного права, а адміністративне право не існує без судочинства; б) дослідженнях змісту правової держави також німецького вченого О. Бера, який писав, що держава може вважатися правовою тільки тоді, коли публічне право встановлюється законом, а публічне управління підпорядковується судочинству [16, 19–21].

У Росії практичні заходи адміністративно-правового змісту запроваджуються в ході реформ 60 – 80 років XIX ст. Подібно до французької Державної Ради і Вищого адміністративного суду Пруссії, повноваження верховної судової інстанції в адміністративних справах почав виконувати Урядовий сенат. З 1890 року починають функціонувати місцеві органи адміністративної юстиції. Це губернські (утворюються у кожній губернії) Присутствія по земських і міських справах. Їх очолювали губернатори. Крім губернатора, до Присутствія входили: віце-губернатор, керуючий казенною палатою, прокурор окружного суду та інші посадові особи.

Результатом наукового осмислення цієї практики стало формування доктринальних положень адміністративного права в юриспруденції Російської імперії. Віктор Вікторович Івановський (1854 – 1926) з цього приводу зазначає, що наука адміністративного права виникла і почала розвиватися під безпосереднім впливом західноєвропейської літератури. Подальший їх розвиток пов'язаний з дослідницькою роботою перш за все І.Ю. Андрєєвського та І.Т. Тарасова. Так, у 1873 році виходить перший том енциклопедичного словника із статтею І.Ю. Андрєєвського "Адміністративний суд", у 1888 році – робота І.Т. Тарасова "Краткий нарис науки адміністративного права (конспект лекцій)". У 1903 році виходить праця Володимира Матвійовича Гессена (1868 – 1919) "Лекції з адміністративного права".

Остаточна трансформація старого поліцейського права в адміністративне відбувається в трудах Аркадія Івановича Єлістратова [5; 17; 18]. Він, мабуть, першим із правників порушує питання про конкретизацію відповідальності казни (держави) за неправомірні дії чи бездіяльність чиновників. На його думку формою такої відповідальності має бути відшкодування приватній особі заподіяних збитків.

Останній в історії Росії внесок у практику розбудови адміністративно-правових інституцій робить Тимчасовий уряд. 30 травня 1917 року він приймає Положення про суди в адміністративних справах. Відповідно до нього в кожен повіт призначається адміністративний суддя зі своїм діловодством. У губернських містах засновувалися адміністративні відділення при окружних судах. Підставою приведення в дію інституту адміністративної юстиції було будь-яке порушення діями влади суб'єктивних прав громадянина, який міг знайти захист в адміністративному суді і бути відновленим у своїх правах у повному обсязі. З цієї метою суд мав право звертатися до адміністративних органів з прямими приписами і заборонами, якщо це необхідно для відновлення законного порядку або права скаржника.

Але уже в жовтні цього ж року на зміну "старому порядку" прийшов новий, революційний порядок. Адміністративно-правова теорія того часу, формат якої вже визначали адміністративна юстиція і нормативне регулювання діяльності органів управління, не вписувалась у концепт революційної законності, яка будувалась здобутках диктатури пролетаріату, етатистських цінностях і ідеях державоцентризму.

Полеміка між науковою доктриною, що містила в собі підґрунття для розбудови правової держави, і сформульованими ідейними керівниками радянської юриспруденції завданнями, була вирішена миттєво – адміністративне право було двічі репресовано. Воно виключалось з навчальних планів і програм після революції (повернулось до них у 1922 р.) і 1928 році, коли в Московському університеті була закрита однойменна кафедра, яку очолював А.І. Єлістратов. Вдруге адміністративне право повернулось до університетів у 1938 році. Але це було вже інше право.

Адміністративне право стає правом тоталітарної держави, яке обґрунтовує підпорядкованість політичній владі усіх сторін життя суспільства і людини, всебічність державного контролю,



централізацію управління. Адміністративна юстиція починає сприйматися як синонім адміністративного оскарження.

Визнання України незалежною правовою державою і закріплення в нормах Конституції положення про відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, обумовили необхідність оновлення адміністративно-правової доктрини. Важливий етап цього процесу пов'язується з Концепцією адміністративної реформи в Україні, яка була введена в дію Указом Президента України від 22 липня 1998 року. Концепція визначила, що основою реформаторських зусиль є зміна взаємовідносин держави і громадянина. У їх новій парадигмі державі відведена функція своєрідного "сервісного центра" по обслуговуванню інтересів особи, а адміністративному праву – функція юридичного забезпечення такого обслуговування.

Сьогодні адміністративне право пододало управлінський догмат у визначенні своєї сутності і розуміється як галузь, яка генетично пов'язана з практикою захисту прав людини юридичними засобами.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Коломoeць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т.О. Коломoeць. – 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 Oekonomische, 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). – Universität Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann, 2000.
3. Маркс К. Капитал. Предисловие ко второму изданию // К. Маркс, Ф. Энгельс. Сочинения. Изд. 2, т. 23. – М.: Изд-во политической литературы, 1960. – 920 с.
4. Рулан Н. Историческое введение в право / Н. Рулан – М.: Nota Bene, 2005 – 668 с.
5. Елистратов А.И. Основные начала административного права / А.И. Елистратов. – М.: Леман, 1914. – 512 с.
6. Горбунов А.В. Методологические основы дисциплин, изучающих деятельность государства / А.В. Горбунов. – М.: Кушнерев, 1906. – 220 с.
7. Драго Р. Административная наука / Р. Драго. – М.: Прогресс, 1982. – 246с.
8. Назва на німецькій: "Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanzwissenschaft". У перекладі Матвія Гавриловича Гаврилова (1759 – 1829) на російську (1787): "Начальные основания полиции или благочиния".
9. Дерюжинский В.Ф. Полицейское право: пособие для студентов / В.Ф. Дерюжинский. – СПб.: Сенат. тип., 1908. – 552 с.
10. Пушкарев Л.Н. Юрий Крижанич: Очерк жизни и творчества /Л.Н. Пушкарев. – М.: Наука, 1984. – 213 с.
11. Кафенгауз Б.Б. И.Т. Посошков. Изд. 2-е. / Б.Б. Кафенгауз. – М.: Изд-во АН СССР, 1951. – 204 с.
12. Гриценко І.С. Поліцейське право в університеті Святого Володимира / І.С. Гриценко, В.А. Короткий. – К.: Либідь. – 2010. – 440 с.
13. Лешков В.Н. Русский народ и государство / Сост., предисл., примеч. А.Д. Каплина / Отв. ред. О.А. Платонов / В.Н. Лешков – М.: Институт русской цивилизации, 2010. – 688 с.
14. Бельский К.С. Выдающийся русский ученый-полицист В.Н. Лешков / К.С. Бельский // Государство и право. – 1966. – №11. – С. 127-136.

15. Фіночко Ф.Д. Виникнення засад адміністративного права: від поліцейського до адміністративного права // Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юридична думка, 2007. – 592 с.
16. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. Том 1. История. Наука. Предмет. Нормы / Ю.Н. Стариков. – М.: Норма, 2002. – 728 с.
17. Елистратов А.И. Административное право: лекции / А.И. Елистратов. – М.: Тип. Т-ва И.Д. Сытина, 1911. – 235 с.
18. Елистратов А.И. Вопросы административного права / А.И. Елистратов. – М.: Т-во Тип. А.И. Мамонтова, 1916. – 193 с.

УДК 342.6: 351.82

## **ОПТИМІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМОК УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Комзюк А.Т., д.ю.н., професор

*Навчально-науковий інститут права та масових комунікацій  
Харківського національного університету внутрішніх справ*

Здійснено аналіз стану та шляхів оптимізації системи органів державної влади як напрямку удосконалення державного управління, зокрема, з функціональної оптимізації Кабінету Міністрів України як вищого органу у системі органів виконавчої влади, а також деяких заходів, що супроводжують реалізацію Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».

*Ключові слова: оптимізація, органи державної влади, державне управління.*

Комзюк А.Т. ОПТИМИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КАК ПРИОРИТЕТНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ / Учебно-научный институт права и массовых коммуникаций Харьковского национального университета внутренних дел, Украина

Проведен анализ состояния и путей оптимизации системы органов государственной власти как направления усовершенствования государственного управления, в частности, по функциональной оптимизации Кабинета Министров Украины как вышестоящего органа в системе органов исполнительной власти, а также некоторых мер, которые сопровождают реализацию Указа Президента Украины «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти».

*Ключевые слова: оптимизация, органы государственной власти, государственное управление.*

Komzyuk A.T. OPTIMIZATION OF THE SYSTEM ORGAN EXECUTIVE AUTHORITIES AS PRIORITY DIRECTION OF THE IMPROVEMENT OF STATE MANAGEMENT / Educational-scientific institute of right and mass communications Har'kov national university of the internal deals, Ukraine

The assaying of a status and trajectories of optimization of bodies of state power as directions of betterment of public administration, in particular, on the functional optimization of Cabinet council of Ukraine as higher body in system of enforcement authorities, and also some standards which one track with implementation of the Presidential decree of Ukraine «About optimization of system of central enforcement authorities» is made.

*Key words: optimization, bodies of state power, state controls.*

Проблема удосконалення системи суб'єктів державного управління в Україні набула актуальних ознак ще з часів становлення сучасної незалежної держави. Застарілий апарат державного управління майже республіканського зразка минулого століття, орієнтований на абсолютне підпорядкування союзним органам управління, за останні двадцять років так і не було доведено до рівня кращих світових зразків. До того ж, і загальна світова економічна та фінансова кризи, що зачепили й Україну, примусили до негайного пошуку шляхів забезпечення та стабілізації держави, в тому числі й у напрямку удосконалення державного управління.

У широкому розумінні під державним управлінням розуміють управління суспільними