

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїстики

Факультет № 6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

з навчальної дисципліни «Сучасні доктрини адміністративного
права та процесу» вибіркового компоненту
освітньої програми третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти

081 Право 081 Law

за темою – *Наука українського адміністративного права*

Харків 2023 рік

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 30.08.2023 року № 7

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 25.08.2023 року № 7

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 29.08.2023 року № 7

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики
Протокол від 18 серпня 2023 року № 8

Розробники:

1. Завідувач кафедри адміністративного права та процесу факультету №1, д.ю.н., професор Салманова О.Ю.,
2. Професор кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики факультету №6, д.ю.н., професор Бугайчук К.Л..

Рецензенти:

1. Професор кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування, к.ю.н., доцент Іванцов В. О.,
2. Заступник начальника відділення поліції №3 Харківського районного управління поліції №1 ГУНП в Харківській області, д.ю.н., с.н.с. Прокопенко О.Ю..

План лекції

1. *Генеza науки адміністративного права та процесу.*
2. *Наукові школи адміністративного права.*
3. *Проблеми координації наукових досліджень адміністративно-правових явищ.*

Рекомендована література:

Основна

1. Загальне адміністративне право: підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
2. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., та ін. Видання друге. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
3. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / укладачі: В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радишевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. К. : Дакор, 2016. 464 с.
4. Адміністративне право: навч. посіб. для здобувачів вищ. освіти / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй та ін. ; за заг. ред. В. М. Гаращука. Харків: Право, 2017. 174 с.
5. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

Додаткова

1. Адміністративне право України (загальна частина): навч. посіб. / Остапенко О. І. Ковалів М. В., Єсімов С. С. та ін. Вид. 2-е, доп. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
2. Адміністративне право України. Загальна частина у схемах: навч. посіб. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. В. Сокурєнка; О. В. Брусакова, Д. В. Швець та ін. Харків : ХНУВС, 2019. 236 с.
3. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / укладачі: В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радишевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. К. : Дакор, 2016. 464 с.
4. Кунєв Ю.Д., Дувінг В.О. Публічно-адміністративна діяльність – об'єкт адміністративно-правової науки. *Правова позиція*. № 4 (25), 2019. С. 43–50.
5. Курило В., Городецька І. Місце та роль адміністративних правовідносин у механізмі адміністративно-правового регулювання у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу в Україні. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія «Юридичні науки». 2017. № 4. С. 30-35.

6. Особливе адміністративне право: підручник / за ред. Бернда Візера, Ярослава Лазура, Тетяни Карабін, Олександра Білаша. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 464 с.

7. Адміністративно-правова реформа в Україні: навчальний посібник / за заг. ред. С. В. Петкова. Київ: КНТ, 2022. 180 с.

Інформаційні ресурси в Інтернеті

1. Гута С.С. Структурно-функціональна модель системи державного управління в умовах кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 2. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2020/102.pdf

2. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20/conv#n517>.

3. Кантор Н.Ю. Засади формулювання цілей норм адміністративного права. *Правова позиція*. 2022. № 4 (37). С. 51-54. URL: <http://www.legalposition.umsf.in.ua/archive/2022/4/9.pdf>

4. Бородін І., Шапенко Л. Еволюція адміністративного права України. *European political and law discourse*. 2016. № 3 (2). С. 121-125. URL: https://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/21849/1/Бородін_Шапенко.PDF

Текст лекції

1. Генеза науки адміністративного права та процесу

Сьогодні досить часто звертаються до історії адміністративного права, його окремих інститутів, підінститутів, норм тощо. Але при цьому залишається відкритим питання, коли ж з'явилося адміністративне право як галузь права у її сучасному розумінні, коли воно відмежувалося від поліцейського права, точніше, коли відбулася трансформація поліцейського права у право адміністративне? Варто підкреслити, що більшість вчених, які торкаються у своїх працях історичних аспектів адміністративно-правової теорії, практично уникають відповіді на зазначене питання, констатуючи лише, що адміністративне право є нащадком поліцейського права, яке, у свою чергу, виникло на основі камеральних наук, або камералістики. Подібний підхід до з'ясування історичного шляху адміністративного права є не зовсім вірним, оскільки без чіткого відмежування адміністративного права від поліцейського, а поліцейського — від камералістики відбувається фактично поєднання принципово різних галузей науки, державно-правових теорій, кожна з яких відповідала конкретній епосі життя суспільства і держави.

Для визначення закономірностей виникнення адміністративного права як галузі права у її сучасному розумінні необхідно, насамперед, встановити момент закінчення епохи поліцейського права та науки поліцейського права та їх трансформації в адміністративне право і, відповідно, науку адміністративного права, визначити соціальні, політичні та наукові фактори, які і обумовили таке перетворення. Зазначене потребує екскурсу в історію європейського та вітчизняного поліцейського права з метою встановлення не стільки особливостей їх розвитку, скільки з'ясування їх найбільш характерних рис, а також вивчення висновків, яких дійшли вчені-поліцейсти на вершині їх творчої діяльності, оскільки саме їх праці пояснюють причини занепаду поліцейського права та виникнення права адміністративного.

Таким чином, говорити про становлення наукових засад майбутнього адміністративного права з повним правом можна лише щодо періоду після

зародження камеральних наук і науки поліцейського права (поліцейстики), тобто починаючи з XVIII ст. Праці європейських поліцейстів тоді досить швидко знайшли багатьох прихильників. Так, у лютому 1768 р. (тобто через чотири роки після скасування українського гетьманства) під впливом праць австрійських і пруських учених Катерина II доповнила свій відомий «Наказ депутатам Комісії із складання нового уложення» додатковою 21-ю главою «Про благочинство, або поліцію».

У червні того ж року український просвітник С.Ю. Десницький (бл. 1740-1789 рр.) у своїй доповіді «Слово про прямий і найкращий спосіб навчання юриспруденції» визначив, що вчення про поліцію, або благоустрій громадянський, є однією з чотирьох головних частин «юриспруденції натуральної». Тут, на думку С.Ю. Десницького, має бути зосереджене все, що «стосується благоустрою і добробуту, зручного утримання та безпеки громадян». Зокрема, це питання управління зовнішніми зносинами, армією, мануфактурним виробництвом, комерцією, банківськими і фінансовими справами, пошуку засобів для вдосконалення землеробства, утримання наук і мистецтв, раціонального ведення бюджетної і податкової політики.

Безпосередньо на українських теренах систематичні наукові дослідження у цій та інших галузях юриспруденції стали можливими лише із заснуванням університетів у Львові (1661), Харкові (1805), Києві (1834), Одесі (1865) і Чернівцях (1875). Підкреслимо, що в тогочасних історичних умовах ці навчальні заклади не мали українського національного спрямування, саме тому чимало українців не могли реалізувати себе на батьківщині і навчалися та працювали в університетах інших країн.

У період становлення університетська поліцейсько-правова наука зводилася переважно до перенесення на вітчизняний ґрунт західних теорій. Показово, що першу ґрунтовну працю в цій галузі «Основи поліцейського законодавства і поліцейських установ» було видано 1809 р. професором Харківського університету Людвігом Якобом (1759-1827) німецькою мовою. Він включав поліцейське право до економічних наук і вважав, що предметом

поліцейського права є економічне законодавство.

Згодом верховній поліцейській владі та поліцейському праву присвятив окремий підрозділ у своєму енциклопедичному трактаті «Теорія загальних прав, що вимагає філософське вчення про Природне Загальне Державне право» (1828) випускник Львівського університету П.Д. Лодій (1764-1829). Питання раціонального управління порушував у своїх неопублікованих трактатах і перший ректор цього університету, виходець із Закарпаття, вихованець Віденського університету М.А. Балудянський (1769-1847).

Так, зусиллями основоположників наука поліцейського права довела своє право на існування. В новому університетському статуті 1835 р. було передбачено наявність у кожному університеті юридичного факультету в складі семи кафедр, серед них кафедри законів благоустрою і благочинства та окремо кафедри законів поліцейських і кримінальних. Заснування окремої кафедри законів благоустрою і благочинства поставило на порядок денний питання про структуру і зміст відповідних лекційних курсів. І перші такі лекційні курси було розроблено саме в Київському університеті зусиллями професорів С.О. Богородського (1804-1857) та М.Д. Іванишева (1811-1874).

Невдовзі, однак, почався новий етап у розвитку науки поліцейського права, пов'язаний з поширенням поглядів відомого представника німецького лібералізму Р. фон Моля, викладених, зокрема, у його праці «Наука про поліцію, заснована на принципах правової держави» (1832-1834). Якщо досі термін «поліція» ототожнювався, насамперед, з державним порядком і безпекою (благоустроєм і благочинством), то тепер під поліцією стали розуміти не стільки забезпечення блага держави, скільки захист особи й усунення державою перешкод для її розвитку.

Помітний внесок у подальший розвиток вітчизняної науки поліцейського права зробила ґрунтовна монографія професора Харківського університету І.В. Платонова (1803-1890) «Вступні поняття до вчення про благоустрій і благочинство державне» (1856). Ця праця була написана під відчутним впливом Р. фон Моля, подекуди містила компілятивний виклад думок німецького

вченого. Проте вона не була позбавлена певної самостійності, особливо в критичному аналізі фахової літератури.

Справжньою вершиною дореформеної науки поліцейського права стала творчість В.М. Пешкова (1810-1881). Розмірковуючи над новими підходами до змісту поняття «поліція», вчений сліпо не пішов за західними зразками, а став основоположником своєрідного «суспільного» напрямку у вітчизняному поліцейському праві. Згідно з його поглядами, саме суспільна необхідність пояснює перехід від принципу індивідуальної свободи до державного примусу. Відповідно поліцейське право він називав «суспільним правом».

Невдовзі, в епоху великих буржуазних реформ, з'явився університетський статут 1863 р., який закріпив поділ юридичних факультетів на 13 кафедр, серед яких запроваджувалася кафедра поліцейського права. Така назва кафедри відображала нові віяння у розвитку поліцейсько-правової науки. Водночас даниною традиції було те, що безпосередньо у статуті передбачався поділ цієї навчальної дисципліни на два курси: вчення про безпеку (закони «благочинства») і вчення про добробут (закони «благоустрою»). При цьому на перше місце було поставлено саме вчення про безпеку.

У 60-70-і роки оригінальністю змісту і методів викладу поліцейського права вирізнялися праці професора юридичного факультету і ректора Київського університету М.Х. Бунге (1823-1895). У його доробку монографія «Поліцейське право. Вступ до державного благоустрою» (1869) та двотомний курс лекцій «Поліцейське право». Поліцейське право вчений розглядав з позицій економіста, детально зупиняв на економічному і соціальному законодавстві.

Іншим визнаним науковим авторитетом у поліцейистиці того часу був видатний правознавець українського походження І.Є. Андреєвський (1831-1891). Його курс поліцейського права, вперше опублікований 1872 р., теж складався з двох томів, присвячених відповідно вченням про безпеку і добробут. Основною ідеєю праці було відстоювання приватної ініціативи та необхідності сприяння з боку суспільства і держави в тих випадках, коли зусиль

приватної особи виявиться недостатньо для всебічного розвитку особи.

Свій внесок в утвердження суспільного розуміння поліцейського права зробив і професор М.М. Шпилевський (1837-1883). Його докторська дисертація «Поліцейське право як самостійна галузь правознавства» (1875) стала логічним продовженням ідей В.М. Лешкова про тотожність поліцейського і суспільного права. Водночас вона відобразила деякі нові тенденції у розвитку наукових засад адміністративного права. Йдеться про те, що саме в цей час набули популярності праці професора Віденського університету Л. фон Штейна, і основна з них — «Вчення про управління і право управління, з порівнянням літератури і законодавства Франції, Англії і Німеччини» (1865-1868). Згідно з новою доктриною виконавча влада включає державне господарство, судове управління і внутрішнє управління. Поліція не ототожнювалася з управлінням, а визнавалася лише частиною останнього, діяльністю щодо захисту особи. Відповідно, крім широкого розуміння поліцейського права як синоніма адміністративного права, з'являється і вузьке тлумачення терміна «поліція», як суто правоохоронної діяльності.

Для найменування галузі юридичної науки і відповідної навчальної дисципліни в Німеччині почала вживатися дефініція «управлінське право», а у Франції — «адміністративне право».

Загалом вітчизняні вчені швидко реагували на всі зміни, що відбувалися у світовій науці й практиці. Так, наприкінці XIX ст. у Франції сформувалася система адміністративних судів, і вже 1879 р. приват-доцент Харківського університету М.О. Куплеваський (1847 — після 1918) випустив монографію (магістерську дисертацію) «Адміністративна юстиція в Західній Європі. — Вип. 1. Адміністративна юстиція у Франції». Йому ж належить цікава праця «Про надзвичайні розпорядження уряду чи тимчасові закони» (1882).

Упродовж наступних двадцяти років у науковій літературі спостерігалася широке розмаїття поглядів щодо предмета адміністративного, поліцейського права і його основних інститутів. Частина авторів, як і на початку століття, розглядала адміністративне право переважно з економічних позицій. У такому

дусі були написані праці професорів Київського університету А.Я. Антоновича (1848 – після 1917) «Поліцейське право і політична економія» (1883), «Курс державного благоустрою (поліцейське право)» в 2 частинах (1889-1890) та М.М. Цитовича (1861-1919) «Лекції з поліцейського права» (1894). Більше економістом, ніж юристом, був і майбутній академік Всеукраїнської Академії наук, професор Харківського університету В.Ф. Левитський (1855-1939). Його перу належить методологічна праця «Предмет, завдання і метод науки поліцейського права» (1894) та курс лекцій з поліцейського права (1896).

Визнаним авторитетом у цій галузі науки вважався професор П.М. Шеймін (1856 – після 1917). Йому належать фундаментальні дослідження «Завдання, зміст та історія науки поліцейського права» (1887), «Поліцейське право» (1887-1888), «Поліцейська боротьба з порушниками суспільної безпеки за німецьким правом» (1889), «Підручник права внутрішнього управління (поліцейського права)» (Вип. I-IX. 1891-1897).

В Україні, у Київському університеті, розпочалася творча діяльність іншого відомого поліцейста, професора І.Т. Тарасова (1849 – після 1917). Ще 1874 р. він опублікував працю «Основні положення Лоренца Штейна з поліцейського права у зв'язку з його вченням про управління», присвячену новому погляду на поліцейське право. Наступного року він захистив магістерську дисертацію за монографією «Особисте затримання як поліцейський захід безпеки» (1875).

Серед інших праць з поліцейського та адміністративного права, підготовлених в Україні у ці роки, відзначимо магістерську дисертацію науковця з Одеси О.Ф. Федорова «Фабричне законодавство у цивілізованих державах» (1884), докторську дисертацію М.О. Куплеваського, присвячену проблемам державної служби (1888), посмертно видані курси лекцій з поліцейського права К.К. Гаттенбергера (1844-1893) та О.Є. Назимова (1851-1902).

2. Наукові школи адміністративного права

Однією з перших значних праць, присвячених вивченню поліцейських інституцій держави, був «Трактат про поліцію» французького вченого Н. Деламара (1639-1723), який став одним з найвідоміших дослідників функцій поліції та її діяльності. Він не визначив поняття «поліція», але окреслив сфери суспільних відносин, на які поширюється поліцейська діяльність. Учений виокремив одинадцять частин «матерії», тобто сфер життя, до яких має відношення поліцейська діяльність, це:

- релігія;
- звичай;
- охорона здоров'я;
- харчування;
- публічний порядок і спокій (мир);
- дорожнє господарство;
- торгівля;
- мануфактура (виробництво);
- службовий персонал;
- поденна робота (тобто робота тих, хто продавав свою робочу силу на один день) .

На думку західноєвропейських дослідників, саме Н. Деламара слід вважати родоначальником «поліцейських наук».

Аналізуючи перші західноєвропейські трактати, які передували появі книг з поліцейського права, київський учений звертає увагу на діяльність філософа, що належав до плеяди Лейбніца, — Христіана Вольфа. У 1746 р. той опублікував твір «*Lus nature methodo scientifico pertractatum*» («Природне право, опрацьоване в науковий спосіб»).

Початок науці поліцейського права поклала камералістика (від нім. терміна «*kameralien*» — «наука державного управління») — наука про фінанси, економіку, господарство, управління. Витоки «старої камералістики» сягають XVI ст. Зростаючі потреби у фінансуванні європейських королівських і княжих дворів, які за середньовіччя ототожнювалися з державою, утриманні

чиновників і військових, а також розвиток меркантильної економічної політики були головними чинниками становлення камералістики.

М. Оссе (1506-1557) у своєму тестаменті від 1556 р. розробив уявний зразок уряду й управління територіальної держави епохи Реставрації. Далі Г. Обрехт (1547-1612) у не менш визначальній праці «П'ять різноманітних секретів політики при прийнятті на службу, утриманні та збільшенні хорошої поліції» (1617) накреслив проект загальної програми управління, в котрій як предмет управління вперше були задекларовані суспільні відносини і взаємовідносини індивідуумів з державою, управлінськими інституціями та поліцейськими установами.

У курсах середньовічних європейських університетів камералістика охоплювала низку адміністративних та економічних дисциплін. Камеральна наука виникла в Австрії й Німецьких землях у XVII ст. Пруський король Фрідріх Вільгельм I заснував в університетах міст Галле і Франкфурта-на-Одері одні з перших кафедр камералістики. Ця наука, що отримала назву «нова камералістика», поширила предмет свого вивчення на всі пов'язані з державною політикою найважливіші дисципліни, передусім економіку, політику, поліцейську науку, науку про фінанси, аграрну науку, науку про мануфактурну й гірничу справу. Досить швидко кафедри камеральної науки були відкриті і в інших містах Європи: у Відні, наприклад, у 1752 р., а в Геттінгені — у 1755 р.

Подальший розвиток камералістики супроводжувався розмежуванням наукових дисциплін, що входили до її складу. Найважливішим стало виокремлення з камералістики поліцейського права, з якого, у свою чергу, згодом виникне наука адміністративного права. Головними представниками поліцейської науки XVIII — початку XIX ст. були І. Юсті (1717-1771), І. Пюттер (1725-1807), Й. фон Зонненфельс (1732-1817) і Г. фон Берг (1765-1843).

І. Юсті ще в 1765 р. вперше обґрунтував необхідність виокремлення науки поліцейського права у своїй праці «Основи (принципи) поліцейської науки». Протягом 1758-1764 рр. учений опублікував праці, в яких досліджував

грошову систему, державні фінанси, промислові підприємства, церковну власність. Термін «поліція», зазначав Юсті, вживається у трьох значеннях: 1) передусім під поліцією розуміють статuti й інституції, покликані примножити суспільний добробут і скарбницю країни. У даному разі йдеться про поліцію країни, діяльність якої базується на державній опіці й нагляді за торгівлею, сільським та міським господарством, що здійснюється самою державою; 2) у другому значенні поліція — це статuti й установи, які мають на меті підтримувати правосуддя, порядок, добробут, а також погоджувати інтереси окремих спілок і об'єднань із суспільними інтересами; 3) у третьому значенні поліція — це міська установа, яка стежить за порядком і чистотою у містах, зокрема наглядає за ремісниками, мірами й вагами. Як вважав Юсті, поліція, хоч яке б значення надавалося цьому поняттю, має прагнути, щоб добробут окремих громадян узгоджувався з добробутом усіх. Предмети поліцейської діяльності він також поділяв на три категорії: поліція нерухомого й рухомого майна та духовної діяльності.

Напрацювання І. Юсті розвинув державознавець із Геттінгена І. Пюттер, який зробив спробу визначити місце поліцейської науки в системі публічного права й описав поліцейську владу як засіб захисту суспільства від небезпеки. При цьому, на його думку, сприяння добробутові суспільства не є справою поліції.

Найповніше доробок камералістики на кінець XVIII ст. зафіксовано у працях Й. Зонненфельса, що були зібрані у десяти томах і публікувалися протягом 1783-1787 рр.

Наприкінці XVIII — на початку XIX ст. у семитомному «Довіднику німецького поліцейського права» (1799-1806) Г. Берг системно застосував принципи політико-правових категорій, вироблені І. Пюттером, до старого вчення про поліцію. Зокрема, обґрунтування принципу правової держави мало суттєвий вплив і на розуміння управління, яке у той час визначалося терміном «поліція». Відповідно до принципу правової держави призначення поліції було редуковано до забезпечення безпеки. Звуження змісту поняття «поліція» було

зумовлено проникненням до сфери управління просвітницьких державно-правових уявлень, поширенням «ліберального мислення».

Новий зміст поняття «поліція» було зумовлено проникненням у сферу управління нових знань. Воно впливало з державно-правових уявлень просвітницької філософії. Отже, наприкінці XVIII ст. поліцейська наука стала змінюватися під впливом гуманістичних ідей. Стався перехід до «ліберального мислення», характерного для правової держави.

Перехід у XIX ст. розвинених європейських країн від аграрного господарства до індустріального зумовив швидкий розвиток населених пунктів та їх укрупнення. Концентрація великих груп людей на обмеженому просторі зменшувала можливість самозабезпечення людей при задоволенні їхніх потреб. Наслідком цього стало проведення глибоких соціальних та економічних змін, поява нових завдань публічного управління, здійснення правових реформ, розвиток правознавства, законодавства, застосування права, а також упровадження в практику державного будівництва та управління нормативних нововведень.

Непересічне значення в історії розвитку правознавства тієї епохи і його методів мали такі країни, як Італія, Франція і Німеччина. Що стосується Італії, то в першій половині XIX ст. значення правознавства тут знизилося, а в Німеччині навпаки – підвищилося, причому настільки, що ця країна стала лідирувати в розробці догматики права взагалі та адміністративного права зокрема. Німецьке правознавство стало в ту епоху зразком для інших країн Європи, виключаючи Англію і Францію.

Адміністративне право в ті роки розвивалося відповідно до загальних тенденцій розуміння і розвитку права, всієї правової системи та законодавства. Найголовнішим фактором у цьому процесі стала критика методів правознавства, використовуваних природним правом. Уже у XVIII ст. було відзначено, що ідеологія природного права несла з собою небезпеку для проведення добре виваженої правової політики. Вирішальну роль у критиці природного права відіграв І. Кант (1724–1804 рр.). На початку XIX ст. у

Німеччині було утворено так звану історичну школу, яку очолював Ф. фон Савінії (1779–1861 рр.), що прийшов шляхом аналізу фактичного історичного процесу розвитку права до класичного римського права III ст., тобто до констатації історичного взаємозв'язку німецького права XVIII ст. із римським правом. Вчені прагнули показати, що вихідне німецьке право стоїть на такому ж високому рівні, що і римське. Історична школа розглядала чинне право як результат досвіду минулих часів, була можливість, використовуючи історичні методи, отримувати нові знання і більш глибоко розуміти правові положення минулих епох. Однак ці методи виявилися малоприслужними для вирішення проблем, що виникли в більш пізній час у промисловому суспільстві XIX ст.

3. Проблеми координації наукових досліджень адміністративно-правових явищ

Становлення адміністративного права як самостійної галузі права поставило на порядок денний і питання про окреслення меж його правового впливу, про визначення суспільних відносин, які мають підпадати під регулюючий вплив його норм, або, іншими словами, про його предмет. Наприкінці XIX — на початку XX століть у переважній більшості випадків завдання адміністративного права, на думку вчених, зводилося до регулювання тих суспільних відносин, які виникали у сфері внутрішнього управління. З цього приводу В.Ф. Дерюжинський зазначив, що поліцейське (адміністративне) право вивчає три великі групи явищ:

по-перше, всі галузі державного та громадського життя, які мають своїм предметом різні сторони господарства (різні види промисловості — видобувної, обробної, торговельної);

по-друге, галузі державного та суспільного життя, які мають своїм завданням сприяння духовно-інтелектуальному розвитку населення (сюди належать, головним чином, турботи держави та суспільства про народну освіту — як елементарну та загальну в усіх її стадіях, так і професійну);

до третьої групи входять види державної та суспільної діяльності, які за своїм характером не можуть бути віднесені прямо до однієї з двох вищезгаданих галузей, але, незважаючи на це також необхідні в інтересах забезпечення всебічного культурного розвитку як цілого суспільства, так і окремих його членів. Такими, перш за все, є окремі галузі державної діяльності, мета яких — охорона громадського порядку та спокою.

Ознайомлення із зазначеними вище напрямками регулятивного впливу норм адміністративного права дозволяє — зрозуміло, за умови певного перефразування — стверджувати, що, В.Ф. Дерюжинський обмежував предмет адміністративного права відносинами, які виникали у сферах: 1) управління економікою; 2) управління соціально-культурною сферою; 3) управління охороною громадського порядку.

На початку ХХ ст. існували також і інші погляди на предмет адміністративного права, які зводилися до того, що останнє регулює ті суспільні відносини, які виникають у сфері державного управління. При цьому особливо наголошувалося на тому, що у предметі адміністративного права своєрідну групу складають відносини, що виникають у процесі діяльності поліції, тобто сукупності підлеглих адміністрації спеціальних органів, які мали своїм завданням охорону публічної та приватної безпеки.

Значний внесок у розуміння сутності та встановлення меж предмета дореволюційного адміністративного права зробив видатний вчений-адміністративіст А.І. Єлістратов, який, на відміну від своїх попередників, чітко й однозначно стверджував, що норми адміністративного права покликані регулювати суспільні відносини, які складаються між людьми у сфері державного управління. Вчений, визначаючи предмет адміністративного права, відмовився від використання терміна «внутрішнє управління», оскільки вважав, що останній штучно обмежує науку адміністративного права.

Аналіз наукових праць А.І. Єлістратова свідчить, що він у сукупності відносин, які виникали у сфері державного управління і як наслідок регулювалися нормами адміністративного права, виділяв їх окремі види, а саме:

а) відносини між адміністративними органами (їх службовцями) та громадянами; б) відносини між службовцями адміністративного органу або між окремими адміністративними органами; в) відносини між громадянами з приводу питань державного управління.

Отже, виходячи з викладеного, можна стверджувати, що, починаючи з моменту становлення адміністративного права як нової і самостійної галузі права і до 1917 р., погляди вчених на предмет адміністративного права зводилися до того, що норми останнього покликані стати регулятором суспільних відносин, які виникають у сфері державного управління між адміністративними органами та громадянами, з метою всебічної охорони та забезпечення прав останніх.

Зміна політичної ситуації у країні, яка відбулася після Жовтневого перевороту, безпосередньо зумовила зміну напрямків та акцентів наукових досліджень, зокрема і досліджень предмета адміністративного права. Нова влада, нові потреби радянської держави у сфері державного управління не могли бути задоволені старими поглядами та висновками щодо призначення адміністративного права, що поставило на порядок денний питання про необхідність їх приведення у відповідність до радянської правової ідеології.

Аналіз наукової спадщини перших радянських вчених-адміністративістів дозволяє дійти низки висновків. По-перше, вони категорично не погоджувалися з поглядами дореволюційних вчених на предмет адміністративного права і, по-друге, намагалися сконструювати предмет адміністративного права, виходячи з уявлень про зміст Адміністративного кодексу, розмови про підготовку якого розпочалися на початку 20-х рр. XX ст. Перші адміністративісти предмет адміністративного права практично одностайно обмежували лише суспільними відносинами, які виникали у процесі владної діяльності суб'єктів управління, що свідчило про суттєве звуження його обсягу порівняно з тим, про який йшлося в юридичній літературі до 1917 р.

Іншу позицію щодо предмета адміністративного права займали представники дореволюційної школи адміністративного права — В.Л. Кобалевський, А.Ф. Євтихіїв та А.І. Єлістратов.

Наприклад, В. Кобалевський писав, що адміністративне право регулює державну діяльність у галузі внутрішнього управління і відносини між владою та громадянином, які випливають із зазначеної діяльності. А.Ф. Євтихіїв під адміністративним правом розумів систему юридичних принципів, які регулюють державну діяльність, спрямовану на забезпечення безпеки та добробуту. Що ж стосується А.І. Єлістратова, як уже зазначалося вище, то він був переконаний, що предметом адміністративного права є суспільні відносини, які виникають між громадянами та адміністративними органами у процесі здійснення останніми внутрішнього управління.

Погляди В.Л. Кобалевського, А.Ф. Євтихіїва, А.І. Єлістратова на предмет адміністративного права, на його призначення в державі постійно піддавалися жорсткій критиці, зміст якої зводився до того, що вчені не звільнилися повною мірою від своїх дореволюційних поглядів та уявлень про адміністративне право, які не мають нічого спільного з радянським правом, радянською правосвідомістю, із завданнями пролетарської держави.

З викладеного стає очевидним, що у 20-ті рр. XX ст. розпочався поступовий відхід від ідеї необхідності забезпечення та охорони прав особи при здійсненні державного управління, у зв'язку з чим почала переважати точка зору, згідно з якою предмет адміністративного права мав бути обмежений лише тими суспільними відносинами, які виникають у процесі управлінської діяльності державних органів, пов'язаної з керівництвом окремими або усіма галузями державного та суспільного життя.

З кінця 30-х — початку 40-х рр., після майже десятилітньої перерви, дослідження предмета адміністративного права знову починають активізуватися, що було пов'язано з відродженням адміністративного права та необхідністю наукових обґрунтувань його основних положень у дусі розбудови правової системи.

Велика підготовча робота у цій сфері була здійснена С.М. Берцинським і С.С. Студенікіним, які наприкінці 30-х рр. у своїх статтях розробляли такі проблеми, як предмет адміністративного права, принципи державного управління, методи і форми управлінської діяльності. Теоретичне обґрунтування на той час предмета адміністративного права здійснив в основному С.М. Берцинський.

Подальший розвиток вчення про предмет адміністративного права свідчить, що після 40-х рр. більшість вчених була єдина у тому, що предмет адміністративного права неодмінно пов'язаний із суспільними відносинами управлінського характеру, які виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності (державного управління).

Проте згодом стало зрозуміло, що зведення предмета адміністративного права до якогось єдиного державно-управлінського відношення не здатне задовольнити потреби науки адміністративного права та практики державного управління, у зв'язку з чим на порядок денний були поставлені декілька питань, а саме:

- у діяльності яких саме органів можуть виникати управлінські відносини?
- чи всі суспільні відносини, що виникають за діяльності органів державного управління, є управлінськими?
- у якій сфері державної діяльності можуть мати місце управлінські відносини?
- за наявності якого складу учасників можливе виникнення управлінських відносин?
- чи належать до сфери адміністративно-правового регулювання ще якісь групи суспільних відносин, крім управлінських?

Протягом наступних 40-50 рр. була запропонована значна кількість варіантів відповідей на зазначені питання, наслідком чого стало виділення у межах предмета адміністративного права двох відносно самостійних груп управлінських відносин, які регулювалися нормами адміністративного права:

1) управлінські відносини, які виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління, та

2) управлінські відносини, які виникали у процесі внутрішньоорганізаційної діяльності як органів державного управління, так і всіх інших органів державної влади.

Крім цього, у юридичній літературі почала висловлюватися думка, що управлінські відносини виникають також у процесі діяльності громадських організацій. При цьому деякі автори зазначали, що норми адміністративного права регулюють не лише зовнішньовладну діяльність зазначених суб'єктів у випадках, коли їм делеговано державно-владні повноваження, й внутрішньоорганізаційну діяльність таких організацій. Однак подібна точка зору не одержала широкої підтримки у наукових колах, у зв'язку з чим у переважній більшості випадків лише зовнішньовладну діяльність громадських організацій вчені відносили до сфери адміністративно-правового регулювання.

Отже, розвиток ідей про предмет адміністративного права, який розпочався з кінця 30-х рр. XX ст. і завершився майже через 60 років, яскраво свідчить про те, що у зазначений період адміністративне право характеризувалося як засіб досягнення цілей держави у сфері управлінської діяльності, або, інакше кажучи, адміністративне право сприймалося лише як засіб виконання органами державного управління покладених на них обов'язків, пов'язаних, врешті-решт, з цілеспрямованим впливом на об'єкти управління — громадян.

Становленню саме такого підходу до розуміння предмета адміністративного права сприяла також розроблена авторами концепція методу адміністративного права.

Необхідно зауважити, що вивчення методу адміністративного права було розпочато у науковій літературі значно пізніше за його предмет. Так, аналіз наукових праць з адміністративного права, виданих до 30-х рр. XX ст., дозволяє дійти однозначного висновку, що вчені у своїх працях майже не торкалися зазначеної проблематики. Єдине, що аналізувалося ними на сторінках наукової

літератури, це примусові повноваження органів управління, що, зрозуміло, мало лише побічне відношення до питання про метод адміністративного права.

Перші більш-менш доктринальні дослідження названої проблематики почали з'являтися у вітчизняній літературі з адміністративного права вже у повоєнні роки. Г.І. Петров з цього приводу писав, що адміністративне право діє методом власних приписів, а адміністративні правовідносини будуються як відносини влади та підпорядкування.

Досліджуючи сутність категорії метод правового регулювання, вчені дійшли висновку, що під останньою необхідно розуміти специфічний засіб, за допомогою якого держава, на підставі сукупності юридичних норм, забезпечує потрібну їй поведінку людей як учасників правовідносин, що досягалося через приписи, заборони та дозволи.

Викладена ідея щодо сутності та видів методів правового регулювання була позитивно сприйнята більшістю вчених-адміністративістів, які відстоювали думку, що, по-перше, галузі права відрізняються одна від одної предметом і методом правового регулювання, і, по-друге, адміністративне право, поряд з особливостями свого предмета, має також і особливий метод правового регулювання, яким, у переважній більшості випадків, як уже вказувалося вище, називався метод власних приписів або метод влади і підпорядкування. Зазначене пов'язувалося з тим, що адміністративне право повинно було регулювати управлінські відносини, які, у свою чергу, мали безпосередній вплив на метод адміністративного права.

Характеризуючи метод адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, вчені зазвичай зауважували таке. По-перше, для методу адміністративного права характерними є приписи (розпорядження) відповідних правомочних органів державного управління (посадових осіб). Інша сторона відношення, яке врегульоване нормами адміністративного права, зобов'язана підкоритися цьому припису. По-друге, юридично-владні приписи суб'єкта державного управління є односторонніми, що зумовлено тим, що адміністративне право має своїм предметом такі відносини, у яких чітко

виражено волевиявлення однієї сторони, причому воно має вирішальне значення. Ознака односторонності волевиявлення логічно впливає з властивої управлінським відносинам підпорядкованості однієї їх сторони іншій. Відповідно, лише суб'єкт управління може видавати власні приписи, які є обов'язковими для другої сторони правовідносин.

Односторонність і владність волевиявлення суб'єкта державного управління, на думку науковців, діставала вияв не лише у приписах і заборонах як способах регулюючого впливу адміністративного права на управлінські відносини. На їх переконання, вони були характерними також і для дозволів: навіть і в разі коли адміністративно-правова норма передбачає певний варіант поведінки, суб'єкт правовідносин, вибираючи його, діє, керуючись обов'язковими приписами, і у цьому сенсі він є юридично підвладним таким одностороннім приписам.

Підсумовуючи викладене, можна дійти обґрунтованого висновку, що адміністративне право оперувало винятково методом владних приписів, оскільки учасники адміністративно-правових відносин завжди володіли нерівним правовим статусом, а отже, один з них завжди був підпорядкований іншому. Вивчення історії адміністративного права зобов'язує нас зосередити увагу і на питаннях становлення і розвитку його системи. Це дозволить зрозуміти послідовність виникнення окремих структурних елементів (інститутів, підінститутів) адміністративного права, сформулювати, з урахуванням історичного досвіду, напрямки удосконалення його внутрішньої побудови.

Аналіз наукових праць поліцейстів та адміністративістів свідчить, що вони принципово по-різному підходили до визначення системи поліцейського та адміністративного права. У чому ж полягала різниця між системами поліцейського та адміністративного права? Щоб відповісти на це запитання, коротко зупинимося спочатку на поглядах вчених, які займалися дослідженням поліцейського права.

На основі аналізу праць останніх можна дійти висновку, що їх погляди на систему поліцейського права переважно зводилися до поділу поліцейського права на дві основні частини, назви яких іноді відрізнялися одна від одної, хоча зміст в основному залишався однаковим. Так, І. Платонов у поліцейському праві виділяв вчення про благоустрій та благочинство, які і виступали головними елементами його системи поліцейського права. Подібний підхід отримав подальший розвиток і обґрунтування у працях М. Бунге. На його думку, поліцейське право має комплексний характер: перша частина — вчення про безпеку, або закони благочинства, належить до державного права, а друга — це вчення про добробут (закони благоустрою) має розглядатися як прикладна частина політичної економії. Певний підсумок у питаннях системи поліцейського права підвів І. Андреевський, аналіз праць якого свідчить, що у змісті поліцейського права вчений виділив два основні інститути — поліцію безпеки та поліцію добробуту. Отже, як бачимо, система поліцейського права складалася із двох частин — поліції безпеки та поліції добробуту.

Подальший розвиток правового регулювання діяльності суб'єктів державного управління вплинув також і на погляди науковців щодо внутрішньої побудови поліцейського права, яке на рубежі XIX-XX століть, як зазначено вище, почало поступово трансформуватися в адміністративне право. У цей період у змісті названої галузі права вчені починають виділяти загальну та особливу частини. Одним з перших на цю тему почав писати І. Тарасов. Ознайомлення з його працями, зокрема, з «Нарисами науки поліцейського права», свідчить, що автор поділив поліцейське право на три частини: вступ, загальну та особливу частини. Вступ, як зазначав І. Тарасов, містив усе вступне, підготовче і поділявся на дві частини: основні поняття і історія вчень та установ. У загальній частині регулювалося все, що мало загальне значення для всієї поліцейської діяльності: органи поліцейської діяльності, влада цих органів та забезпечення законності у поліцейській діяльності. Особливу частину він поділив на сім відділів відповідно до найважливіших галузей поліцейської

діяльності, а саме: безпеки, освіти, сполучення, обігу, виробництва, розподілу та споживання» .

З викладеного видно, що систему поліцейського права І. Тарасов побудував у формах, які раніше не використовувалися у науковій літературі, ввів до неї елементи, подібні сучасним інститутам адміністративного права: інститут суб'єктів адміністративного права, інститут методів державного управління, інститут забезпечення законності у державному управлінні тощо; і що, безумовно, дозволяє вести мову про намагання І. Тарасова не тільки створити нову систему поліцейського права, а й взагалі по-новому підійти до розуміння та призначення зазначеної галузі права.

З часом подібні реформаторські погляди були покладені в основу наукових праць тих вчених, яких ми називаємо першими адміністративістами, з іменами яких пов'язується виникнення та становлення теорії адміністративного права. До них ми відносимо, перш за все, Е.М. Берендтса, В.Ф. Дерюжинського та В.В. Івановського.

Так, Е.М. Берендтс у системі адміністративного права виділяв три основні частини:

1) об'єктивне адміністративне право, яке встановлювало межі прав та обов'язків органів влади, з одного боку, та членів державного спілкування — з іншого, при захисті ними інтересів приватного та громадського життя;

2) суб'єктивне адміністративне право державної влади та її органів, до якого належать організація установ і визначення обов'язкових і примусових заходів, що можуть бути застосовані органами влади у межах, встановлених нормами адміністративного права. До цієї частини входило вчення про юридичну природу державних посад, про юридичну природу адміністративної дії у її різних видах, про форму цих дій, про взаємні відносини органів влади, їх склад та про відносини органів влади з учасниками державного спілкування — суспільством та індивідами;

3) суб'єктивне адміністративне право учасників державного спілкування, тобто вчення про відносини, у які вони вступають з органами влади та один з

одним при виконанні обов'язків з метою здійснення державних інтересів та при захисті своїх приватних індивідуальних інтересів.

У юридичній літературі початку ХХ ст. висловлювалися й інші погляди на систему адміністративного права, які, до речі, дуже сильно нагадували уявлення вчених-поліцейстів про внутрішню побудову однойменної галузі права. Яскравим прикладом такого підходу до структурування адміністративного права була позиція М.М. Белявського, який у змісті останнього виділяв вчення про державний благоустрій та вчення про поліцію безпеки, які, в свою чергу, поділялися на окремі напрямки управлінської діяльності.

Принципово інше розуміння системи адміністративного права знаходимо у наукових доробках згадуваного нами вище А.І. Єлістратова. Ведучи мову про систему адміністративного права, запропоновану зазначеним вченим, необхідно звернути увагу на той факт, що вона формувалася, виходячи з уявлення автора про предмет адміністративного права, який обмежувався правовідносинами, що склалися на ґрунті адміністративної діяльності суб'єктів публічного управління. А.І. Єлістратов сконструював систему адміністративного права таким чином. Усю сукупність правових норм, які входили до предмета адміністративного права, вчений звів до певних інститутів, одні з яких помістив до загальної частини адміністративного права, а інші — до особливої. Створена таким чином система адміністративного права мала багато спільного із системою німецького адміністративного права, оскільки у своїх наукових пошуках А.І. Єлістратов часто звертався до зарубіжної юридичної літератури.

До загальної частини адміністративного права цей вчений відніс чотири відділи:

- відділ публічно-правових відносин, що охоплював публічні права та обов'язки їх суб'єктів, до кола яких належали посадові особи, об'єднані в адміністративні установи, та громадяни, і, нарешті, об'єкти публічних обов'язків і прав;

- відділ юридичних актів публічного права, які визнавалися підставами для правовідносин у сфері державного управління. У межах зазначеного відділу загальної частини автор пропонував вивчати адміністративні акти, а також укази, за допомогою яких адміністративні установи можуть здійснювати нормативну функцію правового порядку. Крім цього у межах зазначеної складової розглядалися також питання адміністративного примусу;
- відділ системи адміністративних установ, де мали розглядатися питання побудови російських урядових установ: центральних і місцевих, та установ громадських: земських, міських і частково станових;
- відділ захисту публічних прав, у змісті якого виділялися такі інститути: адміністративної юстиції; адміністративного нагляду за законністю актів управління; права адміністративної скарги; відповідальності посадових осіб; публічно-правової винагороди.

Що стосується особливої частини адміністративного права, то в основу її побудови А.І. Єлістратов поклав чітке розмежування інституту особистих, речових та інституту зобов'язальних публічних права. «Особисті права, які забезпечують людині відому сферу свободи від адміністративного, а частково і від будь-якого державного втручання, — писав вчений, — утворюють у своїй сукупності право особистої свободи. Речові права, які надають адміністративній установі речову основу для здійснення покладених на неї публічних функцій, а громадянам необхідне розширення та забезпечення їх особистої свободи (права щодо речей загального користування), утворюють інститути публічного речового права. Врешті-решт, зобов'язальне публічне право складуть, з одного боку, права громадян на певні дії з боку адміністрації (право публічних служб у вузькому значенні цього слова) а, з іншого, права адміністративних установ на певні дії громадян (повинності та податки)» .

Як бачимо, на відміну від своїх попередників, А.І. Єлістратов відмовився від включення до особливої частини адміністративного права питань, пов'язаних з управлінням у тих або інших сферах життєдіяльності держави.

Подібний крок свідчить про намагання автора звужити зміст адміністративного права, зосередивши увагу лише на тих питаннях, які мали фундаментальне значення для всієї управлінської діяльності, не заглиблюючись у висвітлення окремих галузей управління, які мали стати предметом вивчення окремих наук.