

Р. П. ПАНАСЮК

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

НАУКОВІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Наукові праці МАУП, 2017, вип. 52(1), с. 73–79

За три століття наука адміністративного права пройшла складний еволюційний шлях пошуку власної методології, об'єкта та загалом розкриття феноменології адміністративного права. На формування адміністративного права справили потужний вплив суб'єктивні фактори, оскільки воно великою мірою залежить від зміни політичних режимів і форм правління в країні. Складність питання полягає у розумінні сенсу та визначення предмета галузі.

У 2017 р. виповнюється 310 років з дати виходу першого тому “Тракта-ту про поліцію” відомого французького науковця Ніколаса Даламара. Поява цього твору стала потужним імпульсом для розвитку формування адміні-стративного права і системи адміністративного законодавства. За ці три сто-ліття наука адміністративного права пройшла складний еволюційний шлях пошуку власної методології, об'єкта і загалом розкриття феноменології адмі-ністративного права. На формування адміністративного права справили по-тужний вплив суб'єктивні фактори, оскільки воно великою мірою залежить від зміни політичних режимів і форм правління в країні. Крім того, на відміну від цивільного та кримінального права, сучасне розуміння адміністративно-го права нараховує трохи більше 110 років. Також саме науковці Західної Європи та практика західноєвропейського законодавства зробили основний вклад у розвиток адміністративного права. У Росії на цей процес значною мірою вплинули політичні обставини. Наприклад, дворазове оголошення “поза законом” адміністративного права, як окремої науки в СРСР (в 1917 та 1928 рр.) за “зв'язки з царським “поліцейським правом”.

Складність питання полягає у розумінні сенсу та визначення предмета га-лузі. Адже адміністративне право — це найдинамічніша і найоб'ємніша з усіх нині існуючих юридичних галузей [1, 22]. Фактично немає такої сфери су-спільного або державного життя, якої б не торкалося адміністративно-правове регулювання. “Де немає начальника — там, звісно, виникає безпорядок”, — справедливо зазначав Діонісій Великий. Проте протягом цих 310 ро-ків розуміння завдань предмета, функцій адміністративного права неоднора-зово змінювались.

Розкриємо еволюцію наукових підходів до розвитку адміністративного права. Предметом дослідження є історіографія наукових підходів до розвитку адміністративного права. Об'єкт дослідження — суспільні відносини, що виникають на різних етапах розвитку адміністративного права.

“Адміністративна, управлінська влада — найдревніша влада, яку знало людство”, — на перший погляд ця спірна теза виглядає нелогічною і занадто категоричною. Проте саме без порядку в управлінні соціальна діяльність окремої людини та її соціуму загалом немислима. Людська спільнота як єдине ціле існує на основі керування та підпорядкування, а отже, управлінські відносини є одним із первинних елементів структури суспільства, поряд із створенням соціальних благ, забезпеченням безпеки та матеріальним виробництвом [2, 83].

Саме адміністративне право виступає базисом для функціонування виконавчої влади, яка є первинною відносно до інших гілок влади. Законодавча влада по своїй природі покликана в основному конкретизувати діяльність виконавчої влади, адже зазвичай у законах закріплюється уже існуючий порядок. Закони покликані припинити “війну всіх проти всіх”, як зауважував Томас Гоббс, але саме виконавча влада безперервно стежить за їх дотриманням. Якщо завдяки державному праву можна проголосити права, то їх реалізація можлива лише за допомогою органів виконавчої влади, діяльність яких регламентується адміністративним правом.

Судова влада за допомогою судових вироків покликана ліквідувати дезорганізуючі явища в соціумі, тим самим забезпечуючи стабільність, законність та раціональне функціонування виконавчої влади [3, 31]. Таким чином, адміністративне право є однією з найстародавніших та основоположних галузей системи права. Саме воно має значний вплив на забезпечення та регулювання відносин у суспільстві.

Найперші норми адміністративного права виникли у системах права стародавніх країн Заходу, Середнього та Далекого Сходу (закони XII таблиць, Хаммурапі тощо). Проте предками науки адміністративного права прийнято вважати камеральні науки (камералістика) та науку поліцейського права.

Свої витоки адміністративне право бере з камеральної науки (наука про економіку, фінанси, господарство, управління), яка вперше виникла у Німеччині та Австрії, і яку в часи її розквіту також називали поліцейською наукою. У період абсолютизму управління суспільними справами знаходилося у руках правителя, воля якого була законом, а дії не були обмеженими жодними адміністративними розпорядженнями. На той час предмет науки адміністративного управління був відсутній, оскільки не існувало сформованої системи розподілу влади, а також адміністративно-правового порядку, у межах якого були б встановлені правовим шляхом суб'єктивні права громадян відносно державної влади.

Прийнято вважати, що розвиток науки адміністративного управління було започатковано наукою про фінанси, економіку і господарство, яка з'явилася в Австрії та Німеччині в XVII ст. і мала назву “камералістика”. Подальший розвиток державно-управлінської думки реалізується в поліцейській науці, яка згодом переросла в науку адміністративного права.

В епоху Середньовіччя люди переважно жили в селах і невеликих містечках, де діяла формула “усі всіх знають”. Невелика кількість людей дозволяла общині власними силами виконувати функції поліції та підтримувати порядок. Така община уважно спостерігала за усіма приїжджими та неблагонадійними, схильними до порушення порядку, членів общини, піддаючи суворій карі тих, хто переступав закон. Однак з розвитком західноєвропейської цивілізації виникають такі великі міста, як Лондон, Париж, Рим, Венеція. Урбанізаційні процеси призвели до скупчення людних в різних місцях — на площах, вокзалах, ярмарках. Це були люди з найрізноманітніших соціальних верств — цигани, бродяги, бідняки, дезертири, втікачі та інші, що природно значно підвищувало рівень злочинності. Міська община уже не мала можливості власними силами підтримувати суспільний порядок. Тому центральна влада в Пруссії, Франції, Росії, Швеції, реагуючи на загрозу криміногенну ситуацію, створювала єдину професійну поліцейську організацію, завдання якої полягало у веденні боротьби зі злочинністю та підтриманням у містах суспільного порядку.

Однак на практиці функції поліції були більш різноманітними. Так, у Франції після реформи Людовіка XIV поліція була зобов’язана вести спостереження за всіма сторонами суспільного життя. У Російській імперії поліція, окрім традиційних функцій, виконувала й інші — стежила за освітленням вулиць, надійністю мостів, здійснювала заходи з протипожежної охорони. Видані царською адміністрацією і поліцією нормативні акти були об’єднані в поліцейське законодавство. У Франції схожим чином виникли цілі поліцейські кодекси. Саме на основі цих кодексів у своїй праці Ніколас Деламар окреслив предмет поліцейського права, вказав на групи суспільних відносин, об’єднані поліцейською діяльністю. До них належали: релігія, охорона здоров’я, громадський порядок, торгівля, дорожнє господарство тощо [4, 7]. Справу, яку започаткував Деламар, продовжили інші вчені-поліцейсти Західної Європи та Росії. Незважаючи на досить істотні відмінності у використовуваній термінології, визначенні функцій поліції, можна констатувати, що до середини XIX ст. поліцейське право оформилося в самостійну галузь права, покликану забезпечувати суспільний порядок і вести боротьбу з правопорушеннями.

Приблизно з 20-х років XIX ст. в більшості країн Західної Європи відбувається утвердження конституційних форм правління, унаслідок чого відбувається утвердження виконавчої влади як окремої гілки влади, а отже, сфера регулювання адміністративно-правових відносин розширюється.

Натомість поліцейське право не задовольняло потреби часу, оскільки регулювало відносно вузьке коло суспільних відносин. Тому як окрема галузь воно було приречене на злиття з “правом управління” — цей термін сформувався у другій половині XIX ст. в Німеччині. Означене встановлювало правовий статус структур виконавчої влади, наприклад уряду, головні принципи управління, також регламентувало роботу та повноваження державних службовців та їх дисциплінарну відповідальність.

Фактичний перехід до адміністративного права (тривав протягом другої половини XIX ст.) відбувся за сприяння буржуазних революцій (насамперед

Французької революції 1789 р.), коли права та свободи людини були протиставлені могутній державі. Методи прямого примусу, що використовувалися поліцейським правом, було змінено на підставах верховенства права, ідей про те, що адміністрування повинно ґрунтуватися на вимогах закону з обов'язковим урахуванням інтересів, прав і свобод громадян, що публічне адміністрування не може здійснюватися на власний розсуд чиновників [5, 18].

Нова індустріальна Європа з її “духом свободи” та ідеями лібералізму потребувала чітко визначених норм функціонування виконавчої влади, гарантій захисту не лише природних, а й економічних прав громадян від посягань з боку держави. Саме в конституційній державі проблема управління, врахування інтересів різних соціальних верств, досягнення рівноваги в суспільстві вимагала розумної і детальної правової регламентації діяльності виконавчої влади.

Важливо відзначити, що до половини ХІХ ст. саме державне право було галуззю права, яка регламентувала діяльність органів державної влади. У своїх наукових творах видатні західноєвропейські мислителі та державознавці — Монтеск'є, Гоббс, Гуго Гроцій, розглядаючи проблеми державного устрою, невіддільно торкалися проблем державного управління. Однак у 40–50-х роках ХІХ ст. відомий німецько-австрійський правознавець Лоренц фон Штейн переносить “державне управління” зі сфери державного права у нову галузь — “право управління”. Слід відзначити, що відокремлення “державного управління” від державного права відбувається поступово, фактично протягом другої половини ХІХ ст. [6, 16]. При цьому відокремлюється тільки та частина державного права, яка регулювала діяльність адміністрації. Термін “адміністративне право” ввели у науковий обіг французькі вчені. Цьому терміну, який успішно конкурував із терміном “право управління”, були притаманні ознаки родового поняття. Отже, термін “адміністративне право” міг об'єднати в єдине ціле дві частини адміністративно-правової діяльності — управлінську та поліцейську.

Таким чином, з ускладненням підзаконної діяльності виконавчої влади, починає формуватися “право управління”, або адміністративне право, яке поступово робить поліцейське право своєю автономною складовою. Проте зв'язок цих двох частин адміністративного права, незважаючи на автономний характер кожної, є органічним: державно-правові відносини регламентує право управління, а поліцейське право — їх особливий різновид, відносини у сфері громадського порядку. Отже, адміністративно-правова дійсність не монотейстична, а дуалістична: вона одночасно існує у сфері державного управління та у сфері громадського порядку.

Еволюційний розвиток вітчизняного адміністративного права був фактично зупинений після подій 1917 р. Саме з часу встановлення радянської влади починається новий етап в історії цієї галузі права.

Відображення наукового напрямку розвитку та становлення адміністративного права як фундаментальної правової науки на теренах Радянського Союзу (в тому числі Української Соціалістичної Радянської Республіки) знайшло своє відображення в 1923 р. з відкриттям Науково-дослідного інституту проблем державного будівництва (м. Київ). Перед науковцями того часу

партійним керівництвом було поставлене завдання щодо виведення “ідеальної формули управління державою” з урахуванням комуністичної ідеології.

У 1927 р. вперше прозвучала пропозиція відкрити такий науковий напрям дослідження: теорія радянського соціалістичного будівництва; теорія держави і права; адміністративне право.

З 1917 по 1937 р. адміністративне право на “легальному положенні” функціонувало лише з 1922 по 1928 р., увесь подальший час воно було забороненим, насамперед за свій попередній зв’язок з поліцейським правом. Ідеологи з ЦК ВКП(б) та такі ортодокси, як П. І. Стучка, – були переконані, що поліцейське право має право на існування лише в буржуазному суспільстві, де є поліцейські відносини та існують суперечності між владою і населенням [1, 10].

У 1931–1933 рр. відбувається активна робота науковців у сфері адміністративного права, але після перегляду напряму розвитку держави адміністративне право вилучається з усіх підручників Радянського Союзу. Адміністративне право визначається як таке, що є винятково буржуазним вченням, піддається критиці науковців, що займали просталінські позиції.

У 1933 р. в Інституті соціалістичного будівництва вийшла колективна монографія “Для подолання недоліків соціалістичного будівництва”, в якій науковці запропонували французьку модель управління суспільством, тобто адміністративного права. Крім впровадження імперативного та диспозитивного методів, у книзі містилася наукова критика радянської системи управління суспільством. Як наслідок, у 1934 р., через три місяці після публікації книги, увесь кадровий потенціал Інституту соціалістичного будівництва було репресовано.

До 1938 р. адміністративне право візуалізується через науковий напрям проблеми розвитку радянського соціалістичного будівництва.

“Потепління” щодо адміністративного права як галузі права розпочалося з прийняттям “сталінської” Конституції СРСР 1936 р., окремі норми якої фіксували положення про органи державного управління, їх обов’язки, компетенцію, основи адміністративно-правового статусу громадян та ін. Остаточна реабілітація адміністративного права відбулася у 1938 р. завдяки діяльності А. Я. Вишинського, який на Першій нараді з питань науки і держави у своєму виступі відзначив, що радянське адміністративне право повинно посісти одне з провідних місць, оскільки має виняткове значення, яке відноситься до управління у справі радянського соціалістичного будівництва [7, 23].

Зважаючи на зазначені обставини, можна стверджувати, що час реального становлення та розвитку радянського адміністративного права налічує майже 50 років.

Адміністративні норми за часів СРСР відігравали важливу роль соціального регулятора управлінських відносин у державі, керівництвом якої було задекларовано будівництво нового, більш соціально справедливого на його думку соціалістичного суспільства.

У 1956 р. Микита Хрущов, виголошуючи звітну доповідь на XX з’їзді КПРС, піддав критиці сталінські репресії та культ особи Й. Сталіна. З’їзд ухвалив курс на “мирне співіснування” соціалістичних та капіталістичних

країн. Цей курс підтримала не лише партійна верхівка та службова номенклатура. У державі припинилася підготовка до нових політичних процесів, розпочалася ліквідація системи ГУЛАГів. Велика кількість політв'язнів в СРСР, у т. ч. з України, отримала свободу, а частину реабілітували. У цей час відбулося послаблення цензури, насамперед у мистецтві і літературі. Завдяки цим змінам у 1956 р. відбулося повернення до проблем класичного адміністративного права як фундаментальної науки, коли словосполучення “адміністративне право та процес” повертається у підручники з класичного права. З того моменту і до 1991 р. адміністративне право знайшло своє відображення та закріплення у паспорті спеціальностей 12.00.01 — теорія радянського будівництва; теорія держави і права; адміністративне право.

Загалом виникнення та розвиток науки адміністративного права є одним з елементів правової науки та юридичної дійсності. Відповідно до змін історичних типів держави, її політичної системи та економічних відносин відбувається еволюція галузі адміністративного права, яка супроводжується формуванням відповідної галузі наукових знань.

Джерела

1. Адміністративне право України: навч. посіб. / Д. О. Беззубов, В. Д. Гвоздецький, О. В. Дудник, В. О. Заросило, А. Й. Міллер, А. М. Подоляка. К.: МП Леся, 2014. 320 с.
2. *Добрянов В. С.* Методологические проблемы теоретического и исторического познания. М., 1968. 318 с.
3. *Бельский К. С.* Феноменология административного права. Смоленск, 1995. 144 с.
4. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ: Істина, 2008. 457 с.
5. *Беззубов Д. О., Заросило В. О.* Трансформація та розвиток адміністративного права в умовах сучасного державотворення : навч. посіб. К.: МП Леся, 2014. 176 с.
6. Класичний феномен адміністративного права зарубіжних країн (Росія) / під ред. В. О. Заросило. К.: МП Леся, 2015. 120 с.
7. Адміністративне право України. Загальна частина / С. М. Алфьоров (ред.) К.: Центр учбової л-ри, 2011. 216 с.

Проаналізовано еволюцію наукових підходів до розвитку адміністративного права, виділено кілька етапів становлення адміністративного права як фундаментальної правової науки. Розглянуто об'єктивні та суб'єктивні фактори, що вплинули на історію розвитку адміністративного права. Особливу увагу приділено аналізу наукових підходів провідних науковців у галузі адміністративного права. Виникнення та розвиток науки адміністративного права є одним з елементів правової науки та юридичної дійсності. Відповідно до змін історичних типів держави, її політичної системи та економічних відносин відбувається еволюція галузі адміністративного права, яка супроводжується формуванням відповідної галузі наукових знань.

This article analyzes the evolution of scientific approaches to the development of administrative law, several stages of administrative law as the fundamental law of science were distinguished. The analysis of objective and subjective factors that influenced the history of administrative law is paid attention too. Particular attention is paid to the analysis of scientific approaches leading scientists in the field of administrative law. The amendments historical types of state and its political system and economic relations of the evolution of the field of administrative law, which is accompanied by the formation of the area of scientific knowledge.

Анализируется эволюция научных подходов к развитию административного права, выделяются несколько этапов становления административного права как фундаментальной правовой науки. Рассматриваются объективные и субъективные факторы, которые повлияли на историю развития административного права. Особое внимание уделяется анализу научных подходов ведущих ученых в области административного права. В соответствии с изменениями исторических типов государства, его политической системы и экономических отношений происходит эволюция области административного права, которая сопровождается формированием соответствующей отрасли научных знаний.

Надійшла 31 січня 2017 р.