

ПРО «ПОЛІЦЕЙСЬКЕ ПРАВО» ЯК РІЗНОВИД АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

У статті надано характеристику та зосереджено увагу на давній історії адміністративного права. Перші адміністративні норми з'явилися у правових системах античних держав. Свій розвиток адміністративне право починає з камеральної науки та поліцейського права.

Ключові слова: адміністративне право, поліцейське право, благочинство, норми права.



**Крижановська
Вікторія
Анатоліївна,**

*асистент кафедри
адміністративного
та інформаційного
права Навчально-
наукового інституту
права та психології
Національного
університету «Львів-
ська політехніка»*

Еволюція галузі адміністративного права супроводжувалася формуванням відповідної галузі наукових знань відповідно до змін історичних типів держави, її економічних відносин та політичної системи. Попередницею науки адміністративного права вважається наука поліцейського права. У середні віки феодальні держави поступово ставали монархіями. Монархи, наділені абсолютною владою (законодавчою та виконавчою), сприяли створенню у своїх інтересах так званого поліцейського права з усіма його проявами.

Дослідження проблем становлення і розвитку наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права набуває надзвичайної актуальності, воно є необхідним для розуміння як розвитку науки адміністративного права, так і національного адміністративного законодавства.

Проблеми поліцейського права були предметом дослідження значної кількості вчених, серед яких В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, Г. Бондаренко, А. Власов, Є. Додін, Є. Ісерзон, Л. Коваль, А. Ключниченко, О. Луньов, А. Самойленко, С. Студенікін, Н. Саліщева, О. Якуба.

Для суспільства властивим є регулювання відносин між державою і людьми, для охорони та захисту їх прав, свобод і законних інтересів. Таке регулювання й охорона суспільних відносин здійснюються за допомогою правових норм, які займають провідне

місце порівняно з іншими соціальними нормами (наприклад, нормами моралі) [1].

Історичні розвідки дослідників свідчать, що право як різновид соціальних норм виникло з появою держави, саме вона створює ці соціальні норми з метою врегулювання найважливіших суспільних відносин. Існує багато визначень поняття «право». Звернемо увагу на найбільш характерне та об'ємне за змістом, яке запропоновано О. Скакун.

Право – це система норм (правил поведінки) і принципів, установлених або визнаних державою як регулятори суспільних відносин, які формально закріплюють міру свободи, рівності та справедливості відповідно до суспільних, групових та індивідуальних інтересів (волі) населення країни, забезпечуються всіма заходами легального державного впливу та примусу [2].

Вихідним пунктом подальшого розвитку правознавства стало чинне (застосовуване) право – позитивне право [3]. Позитивістський погляд на право збігався за спрямованістю з принципами ліберального підходу правової держави, в рамках якого була нормою обов'язковість дії права як для громадян, так і для «можновладців» у державі та суспільстві [4]. Перед правознавцями постало завдання створити систему і категорії, завдяки яким чинне право було б зрозумілим, чітким, систематизованим, а його загальні принципи могли б використовуватися для тлумачення окремих джерел або приватних правових випадків [5].

Відповідно до цього визначення права можна прослідкувати його за-

стосування для формування та розвитку інших галузей права, зокрема й адміністративного.

Простежуючи історичний шлях виникнення засад адміністративного права та відзначаючи його основні тенденції розвитку, наголосимо, що управлінські відносини є однією з первісних складових структури суспільства. Історія стародавніх міст-полісів (Греція, Рим та Єгипет) демонструє, що організація управління завжди була складною справою, адже слід було будувати шляхи і канали, підтримувати належний порядок серед підданих, організовувати військо, охороняти державу від зовнішніх ворогів. Без нормативно-правового регулювання управління і порядку як у цій сфері, так і в інших, суспільна діяльність людей була неможлива.

Феодалні держави в середні віки поступово перетворилися на абсолютні монархії. Певною мірою цьому сприяла поява та формування поліцейського права.

Грецький варіант терміна *politeja* використовується в працях давньогрецьких філософів. Його першоосновою є слово *polis*, тобто «місто-держава». А «поліція» – це певний тип управління загальними міськими справами¹.

¹ Термін *поліція* вперше застосував Мельхіор фон Оссі, який близько 1450 р. служив канцлером у курфюрста Саксонського. Для нього, як і для Ніколя де Ламара, що опублікував «Трактат про поліцію» 1750 р., це слово означало просто «громадський порядок». Спочатку значення слова «поліція» передбачало всі сфери відповідальності держави і лише в XIX столітті було зведено до державних функцій, пов'язаних із боротьбою з правопорушеннями. Першою поліцією сучасного типу вважається Столична поліція Лондона, заснована Робертом Пілем 1829 р. «Дев'ять принципів Піля» часто цитуються.

Розглядаючи сутність поліцейської держави, можна говорити про те, що вона мала форму абсолютизму. Характерними рисами поліцейської держави з другої половини XVII ст. до початку XIX ст. були урядова опіка та втручання в усі сфери життя за допомогою сформованого поліцейського апарату. Громадяни були відсторонені від участі в державному управлінні. Розв'язанню завдань поліцейської держави мало слугувати так зване «поліцейське» право [6].

Ніколас Даламар, який 1722 р. у своїй праці «Трактат про поліцію» 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. Отже, поліцейське право, як слушно зазначає С. Стеценко, трансформувались із «нової» камералістики, наприкінці XVIII ст. відіграло значну роль у регулюванні суспільних відносин у різноманітних внутрішніх сферах держави [7].

Слід зазначити, що теоретичному усвідомленню ролі та значення поліцейського права сприяли праці І. Юсті («Основи поліцейської науки», 1756 р.), І. фон Зонненфельс («Основні засади поліції, комерції та

фінансів», 1765 р.), який зробив значний внесок у покращення роботи поліції, пенітенціарних служб і фінансових сфер [8]. Г. фон Берг (семитомний «Довідник німецького поліцейського права», 1799–1806 pp.), Р. фон Моль («Наука про поліцію, заснована на принципах правової держави», 1832–1834 pp.).

Розглядаючи питання про діяльність держави, спрямовану на створення громадянського добробуту, І. Юсті мав на увазі не тільки адміністративні установи, а й законодавство. Закони мають відповідати моделі управління. Вони повинні змінюватися зі зміною самого життя. І. Юсті вважав, що поліція та юстиція – це дві частини одного цілого, а їх функціонування повинно бути прерогативою одних і тих же органів. Проте суспільна практика в той період не давала можливості розмежувати поліцію та юстицію. І. Юсті також вважав, що поліцейські закони повинні узгоджуватися з фінансовими [9].

Отже, започаткована у Франції Деламаром, а в Німеччині – І. Юсті, наука про поліцію була теорією політики законодавства та управління [10]. Наприкінці XVIII ст. – на початку XIX ст. поліцейська наука продовжувала розвиватися. Подальший розвиток поліцейської науки пов'язаний з працями вчених, які розробляли питання поліцейської держави.

Це сприяло створенню передумов для самостійного наукового дослідження питань поліцейської науки, на що звертав увагу державознавець з Геттінгена І. Пюттер (1725–1807 pp.). Більше того, він спробував показати

Зокрема сьомий принцип говорить: «Завжди підтримувати відносини з населенням, втілюючи в життя історичні традиції, згідно з якими поліція – це суспільство, а суспільство – поліція; поліція складається з представників населення, які отримують платню за те, щоб повністю присвячувати свою увагу обов'язкам, покладеним на кожного громадянина в інтересах добробуту та виживання суспільства». Цьому прикладу послідували інші країни. У колоніях поліція організовувалася колоніальною владою та часто служила лише їх інтересам на шкоду місцевим жителям.

місце поліцейської науки в системі публічного права й описав поліцейську владу як завдання захисту суспільства від небезпек, при цьому сприяння добробуту суспільства не повинно було бути справою поліції, як це вважалося раніше. І. Пюттер вивчав також історію управління часів імперії.

Наприкінці XVIII – на початку XIX ст. Г. Берг (1765–1843 рр.) систематизував і переклав старе вчення про поліцію на принципи політико-правових категорій, вироблених І. Пюттером, тобто ним була закладена основа науково-правової розробки відповідної правової матерії. Обґрунтування принципу правової держави справило вплив і на розуміння управління, яке позначалося тоді терміном *поліція*. Спробу обмеження поліцейської діяльності відповідно до принципу правової держави зробив Г. Берг у «Довіднику німецького поліцейського права», в якому редукував поняття поліції, звівши його до рівня забезпечення безпеки [6].

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.

Після розпаду Римської імперії народжуваний ранній конституціоналізм створив для німецької нації важливі передумови до обґрунтування і виділення самостійної адміністративно-правової науки в тому вигляді,

в якому вона знайшла своє сучасне розуміння. 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 лідувати 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 небез-

пеку 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 Савіні (1779–1861 рр.), що прийшов шляхом аналізу фактичного історичного процесу розвитку права до класичного римським правом III ст., тобто до констатації історичної 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 малопридатними для вирішення проблем, що виникли в більш пізній час у промисловому суспільстві XIX ст. [11].

У Росії ця наука спочатку, за статutom університетів 1835 р., викладалася під назвою «Закони державного благоустрою та благочинства», а згодом (за статutom університетів 1863 р.) дістала назву поліцейського права. Останнє було включено до програм юридичних факультетів університетів. Відповідно вийшли друком курси поліцейського права, зокрема підготовлені авторами, що працювали на теренах України.

Проте об'єкт поліцейської науки не був чітко визначений. Одні поліцейисти включали до нього фінансове та військове управління, інші – усе внутрішнє управління держави, окрім фі-

нансового, судового та дипломатичного.

Поступово політичний характер науки поліційного права змінювався на юридичний. Представники поліцейської науки дійшли висновку, що примусова діяльність держави в галузі внутрішнього управління повинна обмежуватися завданнями поліції безпеки. Перша половина XIX ст. стала перехідним періодом для науки поліцейського права.

Характерною особливістю адміністративного права, на відміну від права поліцейського, стали відносини між державною (у широкому розумінні) та людиною. За панування поліцейського права держава домінувала над людиною практично в усіх випадках виникнення суспільних відносин, тоді як адміністративне право обстоювало ідеї верховенства права, рівності всіх перед законом, діяльності владних органів лише в межах, установлених законодавством. Принциповою рисою адміністративного права стала можливість контролю з боку громадськості дій державних органів за допомогою звернень громадян до судових установ [6].

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

безпеки, а й створення умов для добробуту громадян.

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

XVIII ст. філософія права обґрунтовувала принцип, згідно з яким повноваження монарха діяти на власний розсуд обмежуються ідеєю загального добра, а примус передбачає охорону громадського порядку та спокою. Звідси випливає відмінність між «поліцією безпеки» та «поліцією добробуту», що набуло згодом важливого значення. Сфери «добробуту», де заходи примусу не досягають мети, поступово виходять за межі компетенції поліції. Водночас поняття та функції поліції набули надто вузького змісту. Тож функції поліції звелися виключно до безпеки, тобто охорони громадського порядку та спокою [6].

Отже, на межі XVIII–XIX ст. поліцейське право переважно оперує такими поняттями, як «поліція безпеки» та «поліція добробуту». Поліція безпеки охороняє громадський

порядок у державі, життя та безпеку громадян. Діяльність поліції добробуту полягає в складній системі адміністративних заходів, спрямованих на розвиток державних та приватних господарств, а також фізичного та духовного стану населення. Предметом поліцейського права охоплювалися питання, які повинні бути предметом державного, пізніше – конституційного права, а також фінансового права та політичної економії. Але все внутрішнє управління державою, за винятком військової справи та частково фінансового управління, зводилося до поліції безпеки та поліції добробуту.

З розпадом «поліцейської» держави поліція починає втрачати своє всеохопне значення. Щоправда, поділ на поліцію безпеки та поліцію добробуту залишився. Нові філософські та політичні теорії намагалися поставити поліцію добробуту у вузьчі рамки, зводячи її діяльність до охорони зовнішньої та внутрішньої безпеки. Не випадково наприкінці XIX – на початку XX ст. поширилося ставлення до поліції як організованої сили примусу в усіх галузях управління, де застосовується адміністративний примус (поліція моралі, поліція освіти, санітарна поліція тощо).

Список використаних джерел:

1. Олійник А. Ю. Теорія держави і права : навч. посіб. / Олійник А. Ю. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 176 с.
2. Скакун О. Ф. Теорія держави і права / Скакун О. Ф. – Х.: Консум, 2005. – 656 с.
3. Кравчук М. В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права : навч. посібник / Кравчук М. В. – 3-тє вид.,

змін, й доп. – Тернопіль: Карт-бланш, 2002. – 247 с.

4. Керецман В. Ю. Правознавство . навч. посібн. / Керецман В. Ю., Семєрак О. С. – К.: Атіка, 2002. – 400 с.

5. Правознавство : навч. посіб. / [В. І. Кунченко-Харченко, В. Г. Печерський, Ю. Ю. Трубін]. – К.: Кондор, 2011. – 476 с.

6. Адміністративне право України. Академ. курс : підруч.: [у двох томах]: Т. 1. Заг. ч. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.

7. Delamare N. Traite de la Police. – P., 2° ed. 1722.

8. Sonnenfels J. von. Grundsätze der Polizey. Handlung und Finanzwissenschaft. Zu dem Leitfaden des polit. Studium. 5. Aufl. Wien, 1787; Idem. Über die Liebe des Vaterlandes. Wien, 1771.

9. Justi J. H. C. von. Die Grundidee zu der Macht und Glückseligkeit der Staaten oder ausführliche Vorstellung der gesamten Polizey-Wissenschaft. Göttingen, 1782. Bd. I. – S. 6.

10. Justi J. H. G. von. Grundsätze der Polizeiwissenschaft. 3. Aufl. Göttingen, 1782.

11. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академ. курс : підручник / Т. О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.

Крыжановская В. А. О «полицейском праве» как разновидности административного права.

В статье дана характеристика и обращено внимание на давнюю историю административного права. Первые административные нормы появились в правовых системах античных государств. Свое развитие административное право начинает с камеральной науки и полицейского права.

Ключевые слова: административное право, полицейское право, благотворительность, нормы права.

Kryzhanovska V. A. On police regulations as a form of administrative law.

The article presents a description and focuses on the fact that administrative law has a long history. The first administrative provisions appeared in the legal systems of ancient states. The development of administrative law begins with the cameral sciences and police law.

Key words: administrative law, police law, charity, rule of law.

Стаття надійшла до редакції 09.09.2014