

14. Проект Закона «О недрах» : внесен в парламент постановлением Правительства КР от 8 мая 2008 года № 210 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://old-online.adviser.kg/show.fwx?Regnom=58405>

15. Справа № 1-11/2008 : Ухвала Конституційного Суду України від 8 квітня 2008 р. № 22-уп/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://news.yurist-online.com/zak/2008/022.php>.

16. Хохлова І. В. Виникнення права надкористування: порівняльний аналіз законодавства країн СНД [Електронний ресурс] / І. В. Хохлова, О. П. Шем'яков. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vlduvs/2010_1/10_1_4_2.pdf.

ВІХЛЯЄВ М. Ю.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного
та трудового права

(Запорізький національний університет)

УДК342.922:061.25-054.5

ІСТОРИОГРАФІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА НА ТЕРИТОРІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ У ДОРЕВОЛЮЦІЙНИЙ ПЕРІОД

Досліджуються наукові праці вчених-адміністративістів дореволюційного періоду, присвячені розгляду правового регулювання правовідносин, у яких громадські об'єднання виступають об'єктом адміністративно-правового впливу, а також правовідносин, у яких вони взаємодіють з органами державної влади та місцевого самоврядування. Автор робить висновок, що переважна більшість учених-адміністративістів дореволюційного періоду аргументували необхідність лібералізації державно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань у Російській імперії, яке мало б забезпечити значний позитивний вплив громадських об'єднань на розвиток держави.

Ключові слова: громадські об'єднання, історіографія, товариства, союзи, державне управління, дослідження.

Осуществляется исследование научных трудов ученых-административистов дореволюционного периода, посвященных рассмотрению правового регулирования правоотношений, в которых общественные объединения выступают объектом административно-правового воздействия, а также правоотношений, в которых они взаимодействуют с органами государственной власти и местного самоуправления. Автор делает вывод, что подавляющее большинство ученых-административистов дореволюционного периода аргументировали необходимость либерализации государственно-правового регулирования деятельности общественных объединений в Российской империи, которое должно было обеспечить значительное положительное влияние общественных объединений на развитие государства.

Ключевые слова: общественные объединения, историография, общества, союзы, государственное управление, исследования.

In the article author makes investigationsof scientific works of scientists of administrative law science of prerevolutionary period that devoted to consideration of legal regulation of relationships in which public associations are the object of administrative and legal effect, and relationships, in which they interact with the public and local authorities.



The author concludes that the vast majority of scientists of administrative law science of prerevolutionary period argued the need to liberalize state-legal regulation of activity of public associations in the Russian Empire, which would provide a significant positive impact of public associations on the development of the state.

Key words: *public associations, historiography, societies, unions, public administration, investigations.*

Вступ. Ретраналіз завжди дозволяє глибоко дослідити будь-який правовий процес чи явище, вивчити причини його виникнення, процес його розвитку, фактори впливу, а також урахувати вже наявні наукові напрацювання у відповідній сфері, й виключає можливість допущення помилок або дублювань. Наукові праці вчених-адміністративістів дореволюційного періоду, присвячені дослідженню громадських об'єднань, викликають особливу зацікавленість, оскільки написані у період становлення громадського руху на теренах сучасної України. Процес зазначеного становлення був пов'язаний з численними проблемами, викликаними надзвичайно жорстким державним контролем за діяльністю громадських об'єднань. Саме ці проблеми стали предметом дослідження, активно обговорювалися та спричиняли обґрунтовану наукову критику, спрямовану на зменшення рівня державного впливу на діяльність громадських об'єднань.

В умовах реформування сучасного українського законодавства у сфері діяльності громадських об'єднань (з 01 січня 2013 р. чинний новий Закон України «Про громадські об'єднання»), визначення їхнього місця у системі суб'єктів адміністративного права, відведення їм нової, більш впливової ролі у публічному адмініструванні актуальні дослідження вчених дореволюційної періоду, які намагалися окреслити нове місце громадських об'єднань у державному управлінні Російської імперії.

Постановка завдання. Отже, мета статті – необхідність дослідження наукових праць учених-адміністративістів дореволюційного періоду, присвячених розгляду правового регулювання правовідносин, у яких громадські об'єднання виступають об'єктом адміністративно-правового впливу, а також правовідносин, у яких вони взаємодіють з органами державної влади та місцевого самоврядування.

Результати дослідження. 60-ті рр. XVIII–20-ті рр. XX ст. характеризуються формуванням засад державно-правового регулювання порядку створення та діяльності громадських об'єднань у Російській імперії, до складу якої входили території сучасної України, відсутністю ґрунтовних наукових досліджень, присвячених цьому питанню. Основи державно-правового регулювання громадських об'єднань закладено указом Катерини II про створення Вільного економічного товариства 1762 р., яке проголошувало головною умовою його функціонування урядовий дозвіл. Право підданих Російської імперії на свободу об'єднання було проголошено імператорським маніфестом «Про вдосконалення державного порядку» 17 жовтня 1905 р. і закріплено в «Основних законах Російської імперії» 23 квітня 1906 р. Першим та єдиним нормативним актом, який урегулював порядок створення та функціонування громадських об'єднань на теренах Російської імперії, стали Тимчасові правила про товариства і союзи, видані 04 березня 1906 р. Протягом 1908–1917 рр. здійснювалась підготовка закону про громадські об'єднання, який так і не було прийнято у зв'язку з революційними подіями. Тимчасові правила про товариства і союзи 1906 р. зарубіжні вчені-юристи того часу вважали законодавчою базою для участі російської громадськості в публічній діяльності, важливою віхою на шляху створення недержавного сектора російського соціуму, який служив протипологом свавілля авторитарної влади та гарантом громадянських свобод у країні [1, с. 14].

А. С. Туманова у своїй докторській дисертації «Державно-правове регулювання діяльності громадських організацій Росії на початку XX століття» (2004 р.) зазначає, що переважна тенденція розвитку законодавства протягом другої половини XIX – початку XX ст. полягала в децентралізації державного контролю над громадськими організаціями, передачі повноважень з реєстрації їхніх установчих документів від імператорської влади і міністерств місцевій адміністрації. Водночас правовий статус громадських організацій аж до першої російської революції залишався без суттєвих змін, в основному, визначаючись заборонними нормами. У визначенні змісту й меж свободи союзів ключова роль належала Міністерству



внутрішніх справ і Міністерству юстиції. Дискусія між ними виявила дилему, що стояла перед російським самодержавством у 1905–1917 рр.: якого типу законотворчості дотримуватися Росії – правової демократичної традиції, що реалізує право громадян на об'єднання і здійснення спільної діяльності, або досвіду видання актів, що ставили на перше місце завдання збереження прерогатив самодержавної влади в громадській сфері. Міністерство юстиції прагнуло зробити регулювання функціонування товариств і спілок сферою дії права й судової влади, тоді як Міністерство внутрішніх справ, навпаки, тяжіло до розширення дискреційних повноважень адміністрації в питаннях нагляду за виникненням та діяльністю громадських об'єднань [1, с. 15].

Представники дореволюційної науки поліцейського (адміністративного) права В. М. Гессен [2], В. В. Івановський [3], М. М. Белявський [4], І. Т. Тарасов [5], В. Ф. Дерюженський [6], А. І. Єлістратов [7], М. П. Ануфрієв [8] концентрували свою увагу на вивченні зарубіжного і російського законодавства, яке регулювало діяльність товариств і союзів за допомогою аналізу положень російських законів та їх зіставлення з європейськими аналогами, оцінювали правові відносини, що виникли між державою та громадськими об'єднаннями в Росії, визначали принципи, якими повинна керуватися державна влада у здійсненні правової регламентації створення і діяльності товариств і союзів.

Так, наприклад, В. Ф. Дерюжинський зазначав, коли ми говоримо «держава», то маємо на увазі діяльність її найважливішого органу, уряду, як сукупність різних державних установ, покликаних виконувати ті або інші функції управління. Говорячи про «суспільство», ми розуміємо перш за все розвинуті органи самоврядування в Росії – установи земського та міського самоврядування – і, нарешті, різноманітні окремі громадські спілки, що не входять у систему управління, проте, незважаючи на це, відіграють досить важливу роль щодо багатьох його інтересів (можна, наприклад, назвати хоча б наукові товариства, які мають велике значення у справі інтелектуального розвитку держави, або благодійні товариства у сфері піклування про бідних, або, зрештою, такі товариства, як «товариство охорони народного здоров'я», здатні чинити потужний вплив у сфері санітарної поліції [9, с. 17]). Якщо В. Ф. Дерюжинський був прибічником такого погляду, що громадські спілки не входять до системи державного управління, то А. І. Єлістратов мав протилежну точку зору, розглядаючи «соединства» (термін запропоновано ним, під яким слід розуміти громадські об'єднання) як орган управління. Він зазначав, що симбіоз посадової особи та громадянина можна спостерігати не лише в соціальному служінні окремих осіб, але й у колективній публічній діяльності. Ще у вісімдесяти роки минулого століття професор І. Т. Тарасов уважав за необхідне зараховувати до органів адміністрації не тільки органи уряду та самоврядування, а також і органи «соединства». Подаючи характеристику «соединства» як органу управління, він справедливо зазначав: «ця нова, жива сила енергійно пробиває собі все більшу й більшу сферу діяльності», «чимало завдань, що нині виконуються органами «соединства», виконувалися раніше органами уряду та самоврядування, проте ще переважна кількість завдань, виконання яких органами «соединства» надало й зараз надає невичерпні послуги людству, була доти невідомою». Щоб уявити собі, до чого може доходити значення «соединства» у публічно-правовому побуті, досить згадати історичну роль англійських тред-юніонів та нещодавні успіхи французького синдикалізму. Відмінність між «соединством» та адміністративною установою відносна й умовна. Нещодавно і земство, і місто не вважалися справжніми державними установами. Нині, незважаючи на всі обтяження, накладені на органи місцевого самоврядування положеннями дев'яностих років, вони виявляються найбільш життєздатними і життєдіяльними осередками в адміністративному устрої Росії [10, с. 86]. А. І. Єлістратов обґрунтовував наявність у «соединств» поліцейських прав, до яких, на його думку, слід зараховувати такі права: повноваження примусового впливу як на членів асоціацій, так і на третіх осіб, право збирати членські внески, право публічного обвинувачення в суді, право на монополію тощо.

Розглядаючи праці І. Ю. Андріївського, слід зазначити, що вони характеризуються значною увагою з його боку до співвідношення значення громадських спілок та органів державного управління, їхньої взаємодії. На його думку, життя нових держав, що відрізняються від стародавніх, між іншим, і значним поліпшенням умов безпеки й добробуту,



показує, що діяльність держави для створення цих умов у край різноманітна й різноманітна, потребує різних відомостей та найвидатніших праць, що зовсім не під силу одному уряду, як мріяли політики XVII і XVIII ст., але багато в чому це забезпечується діяльністю приватних сил, які складаються в різні спілки, товариства, громади. Надаючи таку державну поліцейську діяльність союзам приватних осіб і товариствам, уряд повинен мати якнайточніші відомості про діяльність цих сил, щоб отримати можливість вести за ними спостереження, з такою метою: по-перше, щоб їхня діяльність не мала розбіжностей з тією, що припускається ними, дозволеної законом і урядом, метою, і такою, що не лише б не порушувала права приватних осіб, але й не була невігідною для умов безпеки й добробуту; по-друге, щоб уряд міг точно знати, наскільки діяльність таких приватних і громадських сил достатня для забезпечення умов добробуту і безпеки, оскільки сам уряд повинен діяти для забезпечення цих умов там, де приватні і громадські сили виявляються неспроможними. Звідси витікає, що поліцейська діяльність у вузькому розумінні, тобто поліцейська діяльність держави, яка здійснюється урядом, полягає в спостереженні за діяльністю приватних осіб, спілок і товариств, які мають на меті забезпечити умови безпеки й добробуту, та в здійсненні зі свого боку заходів для забезпечення цих умов, за недостатності для того приватної і громадської діяльності [11, с. 2].

І. Ю. Андрійський одночасно відводить значну роль громадським об'єднанням у забезпеченні безпеки та добробуту, проте вказує на необхідність державного контролю за їхньою діяльністю з позитивною метою – забезпечення ефективного функціонування громадських об'єднань відповідно до вимог законодавства, здійснення заходів з метою забезпечення добробуту у сферах, якими опікуються громадські об'єднання, проте їхня діяльність недостатня й потребує державної підтримки.

В. В. Івановський у «Підручнику адміністративного права (Поліцейське право. Право внутрішнього управління», 1911 р.) аналізує спроби М. Шпилевського обґрунтувати існування суспільного права. М. Шпилевський зазначає: «Суспільне право теперішнього часу, на відміну від поліцейського або адміністративного права, є право суспільства на розвиток та охорону його інтересів за сприяння й під наглядом уряду». В. В. Івановський стверджує, що з наведеного визначення випливає безпідставність поглядів автора (М. Шпилевського). Суб'єктом суспільного права автор (М. Шпилевський) визнає суспільство в тому його вигляді, в якому воно як ціле не існує. Сама по собі ідея суспільного права не повинна заперечуватися з огляду на те, що різноманітні громадські спілки можуть бути суб'єктами права, вступати у відповідні правовідносини як із державними установами, так і з приватними особами; відповідно сукупність юридичних норм, що визначають дані правовідносини, може бути названа суспільним правом. М. Шпилевський наближається до такого розуміння, коли говорить про право соціальної організації народу й коли вказує на різноманітні форми громадських спілок, але під час розгляду питання суспільної діяльності він має на увазі діяльність усього народу, ототожнюючи в той же час інтереси окремої особистості з інтересами всього народу. Вже одного цього досить, щоб зазначити: спроба автора конструювати особливу науку суспільного права не може бути визнана вдалою [12, с. 36–37]. В. В. Івановський не підтримує саме запропоноване обґрунтування існування суспільного права, проте зовсім не виключає існування суспільного права, обґрунтовуючи, що його суб'єктами слід розглядати громадські спілки, а не суспільство в цілому, чим також відводить провідну роль громадським об'єднанням у державі, вказуючи на можливість існування окремої галузі права, предметом якої є діяльність громадських спілок.

Висновки. У наукових працях кроки царського уряду у сфері надання населенню свободи союзів розглядалися переважно з позицій ліберальної доктрини. Правознавці вбачали завдання державної влади у захисті права на об'єднання в товариства й союзи та усуненні перешкод для його всебічної реалізації в країні. Пов'язуючи здійснення свободи союзів з утвердженням правової держави, вони критично оцінювали стан російського законодавства та адміністративної практики, які не створювали для цього належних умов. Отже, дореволюційний період розвитку діяльності громадських об'єднань та наукових досліджень правового регулювання цієї діяльності можна охарактеризувати як початок державно-правового регулювання функціонування громадських об'єднань, для якого була характерна дискусія щодо необхідності реформування державного управління діяльності громадських



об'єднань у напрямку його лібералізації, збільшення різновидів правовідносин, в яких би громадські об'єднання реалізовували свою активну адміністративну правосуб'єктність, узасвідуючи з органами державної влади, за відсутності державного регулювального впливу на них саме у цих правовідносинах.

Список використаних джерел:

1. Туманова А. С. Государственно-правовое регулирование деятельности общественных организаций России в начале XX века : автореф. дис. на соиск. учен. степ. докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства, история правовых учений» / А. С. Туманова ; Академия управления МВД Российской Федерации. – М., 2003. – 34 с.
2. Гессен В. М. Административное право : [популярные лекции для самообразования] / Владимир Матвеевич Гессен. – СПб. : Паровая скоропеч. Г. Пожарова, 1903. – 240 с.
3. Ивановский В. В. Учебник административного права (Полиц. право. Право внутр. упр.) / Виктор Викторович Ивановский. – [2-е изд., испр. и доп.]. – Казань : Типо-лит. Имп. ун-та, 1907. – 546 с.
4. Белявский Н. Н. Полицейское право (Административное право) : [конспект лекций] / Николай Николаевич Белявский. – [2-е изд., доп.]. – Юрьев : тип. К. Маттисена, 1910. – 372 с.
5. Тарасов И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву / Иван Трофимович Тарасов. – М. : тип. Моск. ун-та, 1908. – Т. 2 : Общая часть. – 1910. – 266 с.
6. Дерюжинский В. Ф. Полицейское право : [пособие для студентов] / Владимир Федорович Дерюжинский. – СПб. : Сенат. тип., 1903. – 499 с.
7. Елистратов А. И. Административное право : [лекции] / Аркадий Иванович Елистратов. – М. : тип. т-ва И. Д. Сытина, 1911. – 235 с.
8. Ануфриев Н. П. Правительственная регламентация образования частных обществ в России / Н. П. Ануфриев // Вопросы административного права. – 1917. – № 1. – С. 15–44.
9. Дерюжинский В. Ф. Полицейское право : пособие для студентов / Владимир Федорович Дерюжинский. – [издание 2-е дополненное]. – СПб. : Сенатская типография, 1908. – 552 с.
10. Елистратов А. И. Должностное лицо и гражданин / А. И. Елистратов // Вопросы административного права. – Книга I. – М., 1916. – С. 76–89.
11. Андриевский И. Е. Полицейское право / Иван Ефремович Андриевский. – С.-Петер., 1874. – 648 с.
12. Ивановский В. В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления) / Виктор Викторович Ивановский. – [4-е издание]. – Казань, 1911. – 506 с.

СКВИРСЬКИЙ І. О.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного
та трудового права
(Запорізький національний університет)

УДК 342.9: 351.754.5 (477)

**НОВИЙ ПОГЛЯД НА ЗМІСТ КАТЕГОРІЇ
«ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»**

Присвячено аналізу сутності та змісту категорії «державне управління». Аналізуються підходи до тлумачення категорії «державне управління» в історичній ретроспективі, а також з позиції європейської адміністративно-правової науки. Наголошується на недоцільності розмежування державного управління та публічно-сервісної діяльності. Робиться висновок, що державне управління – це форма діяльності органів виконавчої влади.

