

## Розвиток камерального права в Україні (теоретико–методологічний аспект)

**Р. П. Панасюк,**

кандидат історичних наук,  
доцент кафедри загальнотеоретичних  
та правових дисциплін  
Київського університету права НАН України

*Розглядаються виникнення, розвиток та особливості камералістики на території України. Особлива увага приділяється розгляду наукових підходів тогочасних учених до аналізу ролі камералістики в становленні адміністративного права. Аналізуються основні пам'ятки камерального права Російської та Австро-Угорської імперій. Автор робить висновок, що саме камеральне право справило значний вплив на становлення адміністративного права.*

**Ключові слова:** камералістика, адміністративне право, державне управління.

**Панасюк Р. П. Развитие камерального права в Украине (теоретико-методологический аспект)**

*Рассматриваются возникновение, развитие и особенности камералистики на территории Украины. Особое внимание уделяется рассмотрению научных подходов тогдашних ученых к анализу роли камералистики в становлении административного права. Анализируются основные памятники камерального права Российской и Австро-Венгерской империй. Автор делает вывод, что именно камеральное право оказало значительное влияние на становление административного права.*

**Ключевые слова:** камералистика, административное право, государственное управление.

**Panasiuk Roman. Development cameral law in Ukraine (theoretical and methodological aspect)**

*This article reviews the origin, development and characteristics kameralistyky in Ukraine. Particular attention is paid to the analysis of scientific approaches leading contemporary scientists to analyze kameralistyky role in the development of administrative law. Also examines the main attractions cameral rights of Russian and Austro-Hungarian empires. The author concludes that it is the right desk had a significant influence on the development of administrative law.*

**Key words:** kameralistyky, administrative law, historiography, public administration.

Актуальність наукового дослідження камерального права зумовлена необхідністю вивчення проблем адміністративного права в контексті розвитку регулювання суспільних відносин, що пов'язані з ефективним державним управлінням. При цьому слід відзначити, що ефективного державного управління не може бути без юридичного забезпечення та ефективних нормативно-правових документів.

© Панасюк Роман Петрович – кандидат історичних наук, доцент кафедри загальнотеоретичних та правових дисциплін Київського університету права НАН України

Адміністративне право, як галузь наукових знань та самостійна галузь права, у кожній країні мало свої особливості формування. Його попередниками вважаються поліцейське право та камеральні науки. Проте саме камералістика є базисом формування адміністративного права, оскільки поліцейське право виокремилось із камеральних наук.

Камералістика зародилась у XVII ст. у Німеччині та Австрії. Вона включала комплекс управлінських та економічних дисциплін, тобто вивчала управління господарством, фінансами та економікою за допомогою різноманітних державних органів управління, а отже, порядок функціонування цих органів. Також камералістика відала питаннями діяльності державних органів не лише у сфері господарства чи економіки, а й поліції, політики тощо<sup>1</sup>.

Виникнення камералістики пов'язано з ускладненням господарських правовідносин у країнах Західної Європи на початку XVII ст. Тобто передумовою, причиною виникнення камералістики стала господарська сфера. В першу чергу камералістика регулювала відносини господарського страхування (страхування транспортних операцій, пов'язаних з морськими перевезеннями), банківську справу, ломбардні операції, питання заставного майна. З 1727 р. за наказом короля Пруссії в університетах створюються кафедри під назвою «Економічні, поліцейські і камеральні науки». Слід зазначити, що кафедри займалися саме економічним, а не юридичним напрямом навчання.

Ідеї камералістів справили вплив на практику державного управління. Автори тогочасних трактатів намагалися сформулювати принципи, правила, орієнтовані на практичне застосування, приділяючи мало уваги теоретичним аспектам. Їх завданням було узагальнити досвід в управлінні певною сферою господарства та систематизувати законодавство. Загалом камералістика як наука продовжувала динамічно розвиватися<sup>2</sup>.

До Росії ця наука проникає у XVIII ст. у вигляді перекладних видань, призначених для публіки, яка цікавиться питаннями державного управління. Перші спроби систематизувати знання про державне управління були зроблені імператором Петром I. У цей час до Росії стали потрапляти переклади книг німецьких науковців, оскільки значна частина членів тогочасної Російської академії наук були етнічними німцями. Згодом камералістика як навчальна дисципліна запроваджується у вищу освіту і викладається в Російській імперії під назвою «Закони державного благоустрою та благочиння». Джерелом права для вивчення даного курсу послужила кодифікація Зводу Законів Російської імперії 1835 р.

У XIX ст. камеральне право отримало новий імпульс розвитку, що було пов'язано із виникненням мануфактур, великих підприємств,

<sup>1</sup> *Адміністративне право України*. Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Юридична думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. С. 20.

<sup>2</sup> *Антологія української юридичної думки*. В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. Том 5: Поліцейське та адміністративне право. Київ: Видавничий дім «Юридична книга», 2003. С. 56.

що займалися безпосередньо виробництвом, насамперед у сфері кораблебудування та легкої промисловості. Ускладнення суспільних, і зокрема управлінських, відносин зумовило ускладнення і камералістики, що призвело до розширення меж регулювання. Декан юридичного факультету Санкт-Петербурзького університету В.А. Лебедев (1833 – 1909) відзначав, що камералістика, або камеральні науки, об'єднували три основні галузі господарського управління:

- наука про поліцію (вивчає проблеми попередження злочинів, забезпечення безпеки та добробуту);
- господарські науки (досліджує управління окремими галузями економіки та торгівлею);
- камеральна наука (досліджує проблеми збирання податків та ефективного витрачання державних доходів).

У цей період, органи державної влади поступово трансформувалися в міністерства та інші окремі відомства. Публічна влада стає більш централізованою. У науковій літературі наголошується, що з часом камералістика включила до свого предмета аграрну науку, гірничу справу, мануфактурну та питання поліції (управління в широкому сенсі). Це призводить до розділення камералістики на «стару» і «нову». «Стара» продовжувала вивчати традиційні питання економіки, господарства та фінансів, «нова» – проблеми регулювання діяльності мануфактур, поліції тощо. Іншими словами, «нова» камералістика охопила всі дисципліни, пов'язані з державною політикою, передусім економічну науку.

У становленні науки камерального права на території України в історичному аспекті можна умовно виділити два напрями:

- розвиток камералістики на території Західної України, пов'язаний з розвитком європейського адміністративного права;
- розвиток камеральних наук на території України, що знаходилася під владою Російської імперії.

Перший напрям розвивався під впливом європейської демократії і пов'язаний з розвитком фінансів, банківської сфери, а в державному управлінні – з розвитком демократичних інститутів.

Розвиток камеральних наук на території України під владою Росії характеризувався систематизацією банківської та грошово-обігової сфер. Згодом камеральні науки потрапили під вплив поліцейського права.

Поширений у другій половині XVIII ст. на територію Наддніпрянської України «Наказ о градском благополучии» став першим кроком у розвитку камералістики. У цьому документі регламентувалася діяльність «голів» - осіб, які були закріплені за певними вулицями, відповідали за підтримання громадського порядку в нічний час та підтримання протипожежної безпеки. Саме у «Наказі» було врегульовано суспільні відносини щодо припинення стихійного лиха, охорони економічної діяльності, порядок застосування державних примусових заходів і засоби попередження правопорушень.

Нормативним закріпленням науки камерального права на території Наддніпрянської України стало видання Статуту попередження

та припинення злочинів. Даний документ відкривав широке поле поліцейському свавіллю та звужував свободу кожної людини. Багато його статей були давнього походження, але продовжували залишатися в Статуті. З розвитком буржуазних відносин цей акт було доповнено низкою нормативних актів, які регулювали суспільні відносини у сфері фінансів, транспорту, зв'язку, правила торгівлі тощо. Фактично цим нормативним актом камеральна наука перейшла розряд поліцейстики<sup>3</sup>. В цей час відбувається виділення окремих галузей камералістики, зокрема поліцейського права<sup>4</sup>.

У другій половині XIX ст. спостерігається проникнення «духу» західноєвропейського державознавства. У 1863 р. курс адміністративного права став іменуватися «Поліцейське право». Після введення в дію Університетського Статуту 1884 р. курс поліцейського права знову зливається з державним правом, а його предмет визначається як внутрішнє управління, спрямоване на охорону державного правового порядку за допомогою обмеження свободи окремої особи у формі примусу. В другій половині XIX ст. як галузь науки та навчальна дисципліна камералістика припинила існування, а відповідний термін вийшов з ужитку.

У Російській імперії дослідження державного управління відбувалося не лише з правничої точки зору. Політичне за своєю суттю, державне управління враховувало також вчення про економіку і державні фінанси. Проголошення принципу верховенства права внаслідок революції 1905–1907 рр. стимулювало розвиток конституціоналізму. Стало можливим науково досліджувати управління із суто юридичної точки зору. В цей час відбувається фактичне виокремлення адміністративного права. Виникла потреба створення на теренах імперії системи адміністративної юстиції. Цю проблематику досліджували М.І. Лазаревський, В.М. Гессен, В.В. Івановський, В.Ф. Тарановський, А.І. Еліасова та ін.

Проблемами державного управління на теоретичному рівні займався професор М.І. Лазаревський (1834–1920), автор фундаментального курсу конституційного права. Слід зазначити, що адміністративне право в Російській імперії у той час остаточно не виокремилось в окрему галузь права, розглядалося більшістю науковців як частина конституційного (державного) права. Лазаревський значну увагу приділяв аналізу конституції 1906 року, формуванню органів державної влади та органів місцевого самоуправління. Зокрема, він звертав увагу на великі повноваження виконавчої влади. Наприклад, імператор кожного року призначав голову Державної ради та його заступників. У разі рівного розподілу голосів під час голосування голос голови Ради мав перевагу, чого не існувало в конституціях інших країн<sup>5</sup>. Якщо один

<sup>3</sup> Гернет В.Н. История царской тюрьмы. Т. 3. Москва: «Государственное издательство юридической литературы», 1952. С. 71.

<sup>4</sup> Бельський К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 7.

<sup>5</sup> Зінченко О. Представники України в Державній раді Російської імперії (1906–1917 рр.): монографія. Харків: НТМТ, 2013. С. 10.

із призначених членів Державної ради виявить громадянську мужність та почне говорити проти міністерства, то він одразу опиниться в числі «неприсутніх»<sup>6</sup>. У 1910 р. у Петербурзі вийшов 2-й том конституційного права, який присвячувався аналізу законодавства імперії про внутрішнє управління та державну службу.

Значний науковий вплив на розвиток адміністративного права справив В.М. Гессен (1868-1919). Він народився в Одесі у родині купців, випускник юридичного факультету Новоросійського університету, депутат II Державної думи, брав активну участь у розробці декількох законопроектів щодо гарантування громадянських прав та свобод. Найвідоміші його праці – «Лекції з адміністративного права», «Вияткове положення», «Лекції з поліцейського права», в яких науковець відмежовував адміністративне право від державного права. В.М. Гессен наголошував, що адміністративне право регулює діяльність держави лише у сфері внутрішнього управління.

Правові аспекти державного управління – значна частина наукової творчості вітчизняного правознавця В.Ф. Тарановського (1875-1936) – доктора державного права, історика, професора, академіка Української академії наук. Історії розвитку та становлення камералістики, її еволюції в адміністративне право присвячені такі його праці, як «Догматика позитивного державного права у Франції», «Державна практика і канцелярська наука у XVIII ст. у Німеччині», «Юридичний метод у державній науці. Начерк розвитку його в Німеччині». Глибокий аналіз розвитку управління як прояву державної влади міститься у його підручнику з енциклопедії права.

У дореволюційній Росії в розвитку адміністративно-правових відносин значною теоретичною проблемою залишався слабкий термінологічний апарат, що призводило до одночасного існування різноманітних визначень одного явища. Остаточне теоретичне оформлення адміністративного права відбулося в наукових працях А.І. Еліасова (1872 –1955) – декана юридичного факультету Таврійського університету. Саме з його ім'ям пов'язане створення нової галузі вітчизняного права – адміністративного права. Він наголошував на необхідності створення комплексної теорії державного управління. У своїй відомій праці «Адміністративне право: лекції» (1911 р.) він сформулював структуру та зміст галузі, визначив завдання адміністративного права, розкрив способи захисту публічного права, зміст публічно-правових відносин, дослідив питання історії камералістики тощо. В його праці «Основи адміністративного права» вперше в історії вітчизняної юридичної науки адміністративно-правові інститути були визначені як форми адміністративної діяльності, об'єкти адміністративних правовідносин, суб'єкти адміністративного права та ін. Він порушував питання про конкретизацію відповідальності держави за неправомірні

<sup>6</sup> Колтаков В. К. Адміністративне право: генезис інституалізації // Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2012. №1. С. 130-139.

дії чи бездіяльність чиновників. На його думку, формою такої відповідальності має бути відшкодування приватній особі заподіяних збитків.

Серед учених-адміністративістів необхідно виділити також А.А. Алексеева, В.В. Ивановського, М.М. Белявського, О.Ф. Євтихієва, В.Ф. Дерюжинського та ін. Саме завдяки їх науковим працям розпочалося формування науки адміністративного права, глибоке вивчення інститутів та норм адміністративного права, сформовано правові школи, видавалися юридична література, навчальні посібники. Але через консерватизм юридичної науки в Російській імперії адміністративне право остаточного визнання так і не набуло.

На західноукраїнських землях відбувалися аналогічні процеси. Тут теж виникли камеральні науки, сфера яких постійно розширювалася. Згодом із камералістики виокремилися поліцейське, адміністративне право. У XVIII ст. можна констатувати справжній розквіт камералістики. Габсбурзька монархія щедро видавала різноманітні закони і розпорядчі акти, які регулювали майже кожне питання суспільного життя. Суть даного процесу яскраво ілюструє відома сентенція Фрідріха Великого: «Народу, як хворій дитині, необхідно указувати, що йому їсти і пити». Тому держава мала контролювати розвиток промисловості, зростання міст, фізичне і духовне здоров'я підданих, зовнішній вигляд карет тощо.

Серед найважливіших актів законодавства, дія яких поширювалась і на українські землі, варто назвати декрет Марії-Терезії про регламентацію мануфактурного виробництва (1762 р.), патенти про розмір панщини і оброку (1771 р. і 1775 р.), указ Йосипа II про обмеження місцевого провінційного самоврядування (1784 р.), закон «Про урядово-виконавчу владу» (1864 р.).

Загалом законодавство Австро-Угорської імперії можна охарактеризувати як реакційне та вкрай консервативне. Імперія до останніх днів свого існування залишалася «поліцейською державою». Однак революційні події 1866-1867 рр. змусили владу Австро-Угорщини запровадити елементи парламентаризму та конституціоналізму. З 1875 р. створювалися адміністративні суди, до яких можна було подавати скарги на дії чи бездіяльність державних органів. Фактично формувалися засади адміністративної юстиції.

Наука камералістика на території Західної України, яка перебувала під впливом польського права, відзначалася спрямованістю на регулювання торгових та фінансових відносин. Розвиток науки камерального права перебував під впливом професорів Віденського університету, зокрема А. Штейна («Вчення про управління і право управління»).

Отже, перебування українських земель під владою Австро-Угорської та Російської імперій зумовило поділ камералістики на два великих напрями. Становлення науки камерального права та його подальша трансформація на території України мали свої особливості. На українських землях, що були під владою Російської імперії, камеральні науки перейшли під вплив поліцейського права. В Австро-Угорській

імперії наука камерального права стала першим із напрямів формування науки адміністративного права, оскільки останнє почало регулювати суспільні відносини у сфері економіки, фінансів та торгівлі.

***Panasiuk Roman. Development cameral law in Ukraine (theoretical and methodological aspect)***

The relevance of research to explore the problems caused by administrative law in the context of regulation of social relations associated with good governance. It should be noted that effective governance can not exist without legal registration and effective legal documents.

Administrative law as a branch of scientific knowledge and independent branch of law in each country had its own peculiarities formation. His predecessors considered law and police science desk. However, it is kameralistyka the basis for the formation of administrative law, police law separate because of the cameral sciences.

Becoming cameral science of law in Ukraine in historical perspective can be divided into two groups:

- a) The first group - the development kameralistyky in Western Ukraine, due to the development of European administrative law;
- b) The second group - the development of science cameral direction in Ukraine, which was under the Russian Empire.

Science Cameral first group evolved under the influence of European democracy and were associated with the development of finance, banking, and public administration - with the development of democratic institutions.

The second group cameral sciences in Ukraine was characterized by the ratio between the major producers and the state, ordering banking and monetary working areas. Subsequently science desk were exposed to police law, while the first group have remained independent.

Distributed in the second half of the XVIII century. the territory of Dnieper Ukraine "Order of the city well-being" is the first step in the development kameralistyky. This document regulated activities "head" - people fixed certain streets that are responsible for maintaining public order during the night and the maintenance of fire safety. It is in the "Instruction" was settled life to end relations disaster, health economic activity, the order of application of state coercive measures and means of preventing crime.

Staying Ukrainian lands Austro-Hungarian Empire and led kameralistyky division into two groups. Thus, the formation of science cameral law and its subsequent transformation in Ukraine had its own peculiarities. On the Ukrainian lands controlled by the Empire of science desk came under the influence of the police law.

In the Austro-Hungarian Empire cameral science of law is the first of the areas of formation science of administrative law, administrative law since passed regulation.

**Key words:** kameralistyky, administrative law, historiography, public administration.