

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО: ВІД СТАТИКИ – ДО ДИНАМІКИ

Адміністративне право як ніяка інша галузь права має складну, суперечливу історію. Становлення його предмета складне і до кінця на сьогодні не закінчене. Історія адміністративного права як об'єкт наукового дослідження не отримала необхідного висвітлення в літературі. Але фундаментальне положення про те, що адміністративне право історично походить від державного права уже ніхто не заперечує. З плином часу воно отримало незалежність і самостійність, однак й на сьогодні ця галузь права зберігає тісний зв'язок з конституційним правом. Більше того, адміністративне право конкретизує конституційне право. Яким чином відбувалася ця трансформація?

Для того, щоб конституційне право як юридична наука і галузь сформувалась у структуровану систему знань, необхідно було, щоб правове регулювання форм і способів здійснення державної влади, тобто структури, досягло значного розвитку, щоб склалась більш-менш розгорнута система конституційних та інших правових норм, що регулюють цю сферу відносин, а питання державного життя вирішувались би не свавільно тією або іншою державною владною особою, а на засадах права і у відповідності з ним.

Питання державного права протягом тривалого часу розглядалися у рамках, прийнятих в цивільному праві, що йде від римського права трьох-ступінчатої системи інституції: про особи, про речі та про позови. За цією схемою, наприклад, вищі органи державної влади включалися у розділ про особи; територіальні питання – у розділ про речі, а у розділ про позови включалися у деяких авторів не тільки судова влада, але й виборні органи [1, с.37].

Епоха абсолютизму, що панувала на континенті Європи з другої половини XVII ст. до початку XIX ст., характеризувалась наступними рисами: при абсолютизмі панує надзвичайно перебільшене значення державної влади; вона (держава) намагається стати всім та проникнути у все. Це положення вимагає безумовного підкорення підданих. Теоретики абсолютизму, що народжувалися у Німеччині, запропонували *jus politiae*, право на управління монарха як його привілей для обґрунтування втручання світської влади в життя церкви, а пізніше – для підстави абсолютного права правителів на здійснення загальної користі примусовими заходами, тобто відкривали можливість поглинання державою і монархією особистості громадян.

Перші роботи з управління з'являються в XVI ст., в період, коли склалась абсолютна монархія. Зміст робіт з управління характеризується теологічним напрямком і дає поради правителям, як керувати державою.

Метою управління в цю епоху було отримання якомога більше грошей для князя, монарха. На цих позиціях стояли до початку XVIII століття камеральні науки. Термін «камералістика» походить від латинського *camera*, що означає двірцева, державна, князівська скарбниця. Камералістика (нім.

Камералистик) – це напрямок у розвитку німецької економічної думки XVII–XVIII ст., що передувала німецькій буржуазній політичній економії і являла собою сукупність адміністративних та господарських знань по веденню камерального (двірського, князівського, у широкому розумінні – державного) господарства. У середині XVIII ст. (1728 р.) була заснована в Галле і Франкфурті перша кафедра економії поліції (управління) та камеральних наук. У німецьких університетах почав читатися курс камеральних наук.

Вони (камеральні науки), як вказувалося вище, передували німецькій буржуазній політичній економії та складались з трьох основних блоків: політичний блок, економічна та фінансова політика. Мета цієї науки – це рекомендації управлінського характеру щодо різноманітних галузей управління. Важливе значення в розвитку науки управління мали філософські погляди того часу. Евдемонізм, що панував у філософії, перебрив у стародавніх пріоритет загального добра та давав теоретичне обґрунтування абсолютизму. Відомим представником цього філософського напрямку був Вольф, який радив вести суспільство до щастя страхом, а також виходячи із загальних принципів моральної філософії, захищав право монарха примушувати підданих бути добродесними та релігійними. Основа евдемонізму – «загальне добро» як мета управління, порівняно з основною ідеєю камеральних наук (мета управління – особисте благо монарха) була кроком вперед. Абсолютизм визнавався засобом, але не метою. Відсутнім був і предмет адміністративного права, так як управлінська діяльність здійснювалась без нормативного регулювання.

Передумови для створення самостійної управлінської науки (науки управління або адміністративного права) не було.

В епоху монархічного абсолютизму не існувало ні системи поділу на влади, ні адміністративно-правового порядку. Хоча правові норми, що стосуються управління, є добробутом держави, або норми, що стосуються регулювання діяльності громадян, і виникли одночасно з державою, але ці засади не завжди могли вважатися правом.

Теорія поділу на влади як самостійна політична доктрина сформувалась в період боротьби буржуазії з феодальним абсолютизмом. Основні положення цієї доктрини були висунуті Д. Локком. Політичні ідеї Д.Локк виклав у ряді своїх робіт, серед яких «Другий трактат про державу: про державне правління», виданої в 1690 р., тобто через два роки після політичного перевороту 1688 р., коли в Англії було встановлено конституційну монархію.

Д. Локк теоретично піднявся до вираження загальнокласових інтересів буржуазії, що дозволило останній об'єднати свої сили та отримати перемогу в боротьбі з феодальним абсолютизмом, хоч би і на основі компромісу з новим буржуазним дворянством, яке зуміло пристосуватись до поступового розвитку капіталізму.

Локк сформулював деякі загальні принципи буржуазного державного устрою. Він вважав, що з метою забезпечення основних прав людини необхідно обмежити політичну владу та ввести її у визначені рамки.

Одним із засобів досягнення цієї мети є поділ влади, що може попередити концентрацію всієї повноти влад в руках одних і тих же людей, які пристосовують її до особистої вигоди та заперечують загальним інтересам. Тому Локк пропонує відділити виконавчу владу від законодавчої влади та зобов'язати самих законодавців підкорятись дії законів, які вони самі прийняли [2, с.83–84].

Локк розрізняє три влади: законодавчу, виконавчу та федеративну (союзню). Таку класифікацію він приводить у зв'язку з особливістю здійснюваних ними функцій – створення законів для суспільного добра, їх виконання та відносин з іншими державами. Виконавча та федеративна влади хоч і є за Локком різними за змістом, але ці влади важко роз'єднати між різними органами, оскільки їх неузгодженість могла би потягти за собою безпорядок або загибель суспільства. Тому Локк передає ці дві влади одній особі – монарху, якому повинна належати і так звана «прерогатива», тобто повноваження по охороні «загального добра» в екстремальних умовах. Судову владу Локк не відокремлює як окрему, а вважає її складовим елементом виконавчої влади, підкреслюючи при цьому, що у відправленні правосуддя повинен брати участь народ. За допомогою «правильної» організації державної влади Локк намагався сконструювати складний механізм, суть якого – це поділ його між парламентом та королем, тобто між буржуазією та дворянством.

Локк досліджує основні принципи і напрямки взаємодії влад, а також говорить про необхідність взаємних «стримувань та противаг», які можуть забезпечити їх зв'язок, збалансування і в той же час – підпорядкування.

Законодавчу владу Локк називає вищою по відношенню до двох інших, котрі повинні підкорюватись їй, хоч і можуть зі свого боку активно сприяти на законодавчий орган, не перетворюючись у його придаток.

Локк стверджував, що законодавча влада не є абсолютною, що вона «є лише довіреною владою, яка повинна діяти заради визначеної мети, і все-таки ще зостається у народу, верховна влада відсторонювати або змінити склад законодавчого органу, коли народ бачить, що законодавча влада діє всупереч виявленій їй довірі» [2, с. 85–86].

Кроком вперед у знаннях про природу держави була доктрина поділу влад, виражена в теорії французького практичного мислителя Шарля Луї Монтеск'є (1689–1755 рр.), який в основній своїй праці – в трактаті «Про дух законів», надрукованому вперше в 1748 р. – проголошує поділ на влади не просто як технічний розподіл функцій між державними органами, а саме як розподіл владування між різними соціально-політичними силами, що вели боротьбу між собою перед революцією у Франції. Політична свобода з погляду автора «Духа законів» має місце лише за поміркованих правліннях. Її немає ні в аристократії, де вся влада належить вельможному панству, ні в демократії, де панує народ. Щоб не було можливості зловживання владою, необхідний такий порядок речей, при якому законодавча, виконавча та судова влади були розділені та могли взаємно стримувати одна одну.

Судова влада, яку Монтеск'є на відміну від Локка спеціально відокремив у тріаді влад, може бути довірена не якому-небудь постійному органу-

ві, а виборним особам із народу, залучаючи їх до відправлення правосуддя на певний строк. Особливе значення Монтеस्क'є надавав своїй ідеї рівноваги влад у системі «стримувань та противаг», і, на відміну від Локка, який поділ влади трактував як їх співробітництво і тісну взаємодію на основі переваги законодавчої влади над виконавчою, Монтеस्क'є підкреслював необхідність повної рівноваги, незалежності, а також відокремлення влад. Це, однак, не означало їх необмеженості. Навпаки, за твердженням Монтеस्क'є, жодна влада не повинна втручатись в компетенцію іншої, але кожна з них, захищаючи себе від можливого втручання, вправі контролювати та стримувати іншу владу. Доктрина поділу влад за своєю політичною направленістю в інтерпретації Локка та особливо Монтеस्क'є носила поміркований, компромісний характер і представляла собою ідеологічне обґрунтування блоку буржуазії та дворянства у ході буржуазних революцій XVII–XVIII ст.

Вчення про розподіл на влади в умовах абсолютизму того часу слугувало головним чином попередженню беззаконня та сваволі з боку королівської адміністрації. Виникнувши як ідея, як теоретична концепція поділу на влади, вона перетворилась поступово на політичний, а в багатьох буржуазних державах і в конституційний принцип. Наприклад, Конституція США 1787 р., французькі Конституції 1791, 1795, 1848 рр. та інші.

У другій половині XIX – початку XX ст. багато питань адміністративного права знаходиться в структурі інших галузей і розглядається через призму державного (конституційного) права та загальної теорії права. Державне право сприйняло дуже багато елементів правового розвитку минулого та середніх віків, але придало їй своєрідну форму. Однією стадією була епоха абсолютної держави. Вона характеризувалась наступними рисами: за неї панує перебільшене значення державної влади; вона намагається стати всім та проникнути у все. Державне право базується на одній основній zasadі: «воля монарха є вищий закон». Цей постулат вимагає безумовного підкорення підданих, і в цьому знаходиться весь зміст державного спілкування. У своєму подальшому розвитку державне право охоплюється і за формою, і за змістом поліцейським правом. Важливою формою державного права є указ, розпорядження, повеління монарха або його уповноважених, намісників або губернаторів. Відмінностей між законом та указом поки що немає, не дивлячись на всі намагання установити такі відмінності та поставити закон вище адміністративного розпорядження. Але ці намагання не приводять до бажаного результату, так як немає можливості обмежити певними формами чи компетенцією, що мають юридичний характер, принципово необмежену владу, котра нічим не пов'язана у своїй державній діяльності.

З іншого боку – абсолютна держава, яка вважає себе не тільки могутньою, але й призваною до загальної опіки. Державне право у цей час зосереджує у своїй галузі не тільки норми майбутнього адміністративного права, службові інструкції, дисциплінарні статути, але й чисто технічні постанови та приписи, починаючи з педагогічних, санітарно-медичних, агрономічних і закінчуючи релігійно-моральними та філософськими догматами.

Державне право абсолютної держави тільки фактично створює правові обмеження влади. Наявність кріпосницького права на селян створює ще більшу обмеженість влади, яка зустрічає у праві власності поміщика на кріпосницьку працю, а часто і на саму особу селянина. Свавільлю державної влади прямо протиставляється захищене приватним правом свавільля приватних осіб...

У демократичній державі державне право охоплює широку сферу відносин, оскільки тут життя і діяльність кожної особи пов'язані з державою. А звідси – необхідність більш точного визначення не приватноправової, а публічно-правової свободи. Завдяки такому процесу здійснюється утвердження норм адміністративного права, регулюючого діяльність посадових осіб, відповідальних перед народом. Виділяється також конституційне право.

Підбиваючи підсумки розвитку державного права, можна визначити наступні тенденції цього розвитку. Безперечно, що сфера застосування державно-правових принципів зростає в зв'язку з участю широких мас населення в державній діяльності. З цього боку демократизація державної діяльності безперечно веде за собою і розширення у сфері державно-правових відносин. Державне право намагається прагнути до засад утвердження та догматизації. Можна стверджувати, що державне право стає все більш правом конституційним, хартиїним, писаним і стабільним. Але поряд з цим не можна не помітити процесу, котрий все більш відокремлює із сфери державного права адміністративне право, фінансове, соціальне, і при цьому державне право стає переважно правом установ (інституцій), організацій та основних прав.

«Право управління в цей час стає гідним адміністративної діяльності самостійних та самоуправляючих інституцій, товариств і корпорацій. І в цьому ракурсі державне право стає більш статутарним та формальним, а адміністративне – інструкційним і матеріальним» [3, с. 264].

Сучасне адміністративне право виникло тоді, коли Французька революція 1789 р. протиставила всемогутності держави права людини та громадянина. Іншими словами, коли революційні перетворення замінили підданого на громадянина.

Адміністративне право – це право, яке регулює діяльність адміністративного органу до кожного громадянина, і притому у такий спосіб, який пов'язує так само громадянина, як і діючий орган. До тієї пори, поки ця діяльність управлінського органу не мала такого характеру, вона могла бути лише інструкціями внутрішньої адміністрації, до якої громадянин не міг звернутися.

Поки стосунки між підданими і адміністративним органом були стосунками повного підпорядкування підданого адміністрації, доки належить говорити про існування інструкційних норм для органів адміністрації, а не про адміністративне право в смислі норм, двосторонньо взаємопов'язаних.

Період виникнення у такому розумінні адміністративного права був різний в інших країнах. У Франції, як сказано вище, це була дата Великої революції з 1789 року і поява законодавства, що з'явилось відразу після цієї революції. Для країн з правлінням абсолютизму, які не пройшли через таку

революцію, це були перші роки XIX століття. Характерною рисою цього періоду було обмеження сваволі адміністрації шляхом впровадження норм права, які гарантували можливість звернення із законними вимогами.

Право стало інструментом обмеження необмеженої адміністрації, інструментом захисту громадянина перед адміністрацією. Впровадження цієї концепції вело до розбудови ідеї правової держави як держави, в якій право є підставою громадянської свободи і в якій адміністрація поставлена в певні правові рамки. Це була типова ліберальна держава. Тільки з переходом до конституційного устрою стала можливою відносно закінчена побудова адміністративного права як юридичної дисципліни. Внутрішнє управління правової держави є більш складним у порівнянні з поліцейською державою. При конституційному устрої, в силу принципової пов'язаності влади правом, діяльність управління може бути досліджена не тільки з позицій політичних або соціологічних, але й з юридичних.

Підданий уже визнається суб'єктом права, і між органами держави і громадянами у сфері внутрішнього управління виникають юридичні відносини.

Схема еволюції адміністративного права має наступний вигляд: ця наука виникла в лоні камерального права, робила свої перші успіхи під виглядом поліцейського права та науки управління, була складовою державного, конституційного права і лише пізніше отримала самостійний статус адміністративного права.

Будучи невід'ємною частиною структури українського права, адміністративне право найбільш тісно пов'язане з конституційним (державним) правом. Чому? Конституційне право, основним джерелом якого є Конституція України, яке безпосередньо регулює суспільні відносини, що складаються у сфері державного устрою, взаємовідносини особи і держави, питання організації влади. Її здійснення на основі поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст.6 Конституції).

Адміністративне право бере у конституційного права вихідні положення, які прямо чи опосередковано відносяться до державного управління, деталізує і доповнює їх, визначає механізм реалізації.

Конституція та інші джерела конституційного право закріплюють основні права, свободи та обов'язки громадян. Адміністративне право конкретизує багато норм про них, доповнює правовий статус громадянина іншими правами і обов'язками, визначає управлінський механізм реалізації прав, свобод і обов'язків громадян. Ілюстрацією цього твердження є ст.40 Конституції, яка стверджує що «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк». А норми адміністративного права повинні визначити підвідомчість цих звернень (наприклад скарг), строки та інші сторони процедури їх розгляду. На ці питання дає відповідь Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. Таким чином українське конституційне право дає, як сказано вище, вихідні положення для всіх інститутів адміністративного права, для всієї його сис-

теми. Воно встановлює принципи організації і діяльності органів виконавчої влади, визначає їх місце в системі державного апарату, їх взаємовідносини з органами державної влади.

На базі основ, даних конституційним правом, адміністративне право визначає організацію апарату державного управління, принципи побудови всіх його ланок, форми і методи здійснення органами виконавчої влади конкретних завдань української держави, діяльність органів виконавчої влади у всіх галузях народногосподарського, соціально-культурного і адміністративно-політичного будівництва [4, с. 31].

Список літератури: 1. Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М., 2004. 2. Локк Д. Избранные философские произведения в 2-х т. Т. 2. М., 1960. 3. Пахомов І.М., Радянське адміністративне право. Підручник. Львів, 1962. 4. Энциклопедический словарь. 7 изд., Т-во Бр. Гранат и К. Т. 33. М., 1913.

Надійшла до редколегії 06.09.04

В.О. Міронова

УНІВЕРСАЛЬНИЙ (КОСМОПОЛІТИЧНИЙ) ПРИНЦИП ЧИННОСТІ ЗАКОНУ ПРО КРИМІНАЛЬНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНІВ ТА ЗВИЧАЇВ ВІЙНИ

Універсальний (космополітичний) принцип чинності закону про кримінальну відповідальність у просторі виходить з міжнародно-правових обов'язань України у сфері боротьби із злочинністю [1, с.61]. Він полягає в тому, що іноземці або особи без громадянства, що не проживають постійно на території України, які вчинили злочини за її межами, підлягають в Україні відповідальності за КК у випадках, передбачених міжнародними договорами. Так, згідно зі ст.8 КК іноземці та особи без громадянства, що не проживають постійно в Україні, які вчинили злочини за її межами, підлягають в Україні відповідальності за цим Кодексом у випадках, передбачених міжнародними договорами або якщо вони вчинили передбаченні цим Кодексом особливо тяжкі злочини проти прав і свобод громадян України або інтересів України.

Сутність цього принципу полягає у спільності інтересів кількох держав у боротьбі зі злочинами, вчинення яких на території однієї держави здатне заподіяти шкоди інтересам інших держав.

Зараз універсальний (космополітичний) принцип здійснення юрисдикції базується на основі міжнародної кримінальної юрисдикції стосовно фізичних осіб, що вчиняють міжнародні злочини, у тому числі порушення законів та звичаїв війни.

Попередження міжнародної злочинності є невід'ємною частиною збереження миру міжнародного правопорядку і безпеки людства. Тому дослідження основних правових норм міжнародної кримінальної юрисдикції і їх ефективне використання має теоретичне і практичне значення в системі національного законодавства.

У цьому зв'язку Ш. Феллер відзначає, що «існування концепції «міжнародних злочинів», тобто деліктів, що посягають на основні цінності всього