

**Die vorrevolutionäre Phase der Entwicklung der Instrumente der öffentlichen Verwaltung
zwischen 1907 und 1917**

Doz. Dr. Iryna Volodymyrivna Paterylo

Dozentin am Lehrstuhl für Zivil-, Arbeits- und Wirtschaftsrecht

Nationale Universität Olesija Hontschera, Dnjepropetrovsk

Ukraine

In dem Beitrag wird die Auffassung vertreten, dass die Beschäftigung mit dem „historischen Weg“ der ukrainischen Verwaltungswissenschaft ein außerordentlich wichtiger Ansatz ist: Die Analyse der einzelnen rechtlichen Institute durch das Prisma deren historischen Entwicklung, die Besonderheiten der Entstehung und des Bestehens können die Antworten auf die Fragen nach deren Existenzberechtigung und nach den Aussichten auf deren Weiterbestehen geben. Diesem Ansatz folgend analysiert Autorin die Besonderheiten der Bildung der Instrumente der Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung im russischen Imperium in der Periode von 1907 bis 1917. Dieser Ansatz stellt eine bedeutsame wissenschaftliche Neuerung dar, da bis zum heutigen Tag solche Untersuchungen kaum durchgeführt werden.

Entsprechend der Aufgabenstellung wurden von der Autorin diese Quellen untersucht: Der Stand der rechtsförmlichen Ausgestaltung der Tätigkeit der Akteure der öffentlichen Verwaltung im russischen Imperium; die grundlegenden wissenschaftlichen Theorien zur Bedeutung und zum Inhalt der Instrumente der öffentlichen Verwaltung; die Ergebnisse der Forschungen über die Wirkung der vorrevolutionären Arbeiten auf die weiteren Forschungen zu diesen Problemen. Dabei wurde insbesondere die Erkenntnis gewonnen, dass in dieser Periode die Instrumente der öffentlichen Verwaltung eine neue Qualität im Vergleich zu denen aus der vorherigen Zeit erhalten haben.

Diese Veränderungen werden nach Auffassung der Autorin durch diese Umstände verursacht: Erstens wurden in der Periode 1905 bis 1907 die Schritte hin zur Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit intensiviert. Zweitens wurde am 23. April 1906 eine neue Fassung der Gesetze über die Staatsgrundlagen angenommen, mit der wesentliche Änderungen auf dem Gebiet der Gestaltung der Staatsgewalt eingeführt wurden, die insbesondere die Anerkennung der Gewaltenteilung, die Festlegung des Wesens, der rechtlichen Wirkung und des Verfahrens der Annahme von Gesetzen, die Anerkennung des Grundsatzes des Vorranges des Gesetzes und die Einführung des Konzepts der untergesetzlichen Akte betrafen.

**Дореволюційний етап розвитку інституту інструментів діяльності
публічної адміністрації у період з 1907 по 1917 рр.**

Патерило Ірина

кандидат юридичних наук, доцент

доцент кафедри цивільного, трудового та господарського права

Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

Питання історії розвитку національної доктрини адміністративного права дедалі частіше привертають увагу українських авторів, що може бути пояснено майже повною відсутністю глибоких досліджень названої проблематики. Однак вивчення «історичного шляху» вітчизняної науки адміністративного права є надзвичайно важливим кроком, оскільки лише аналіз того або іншого правового інституту через призму його історичного розвитку, особливостей виникнення та становлення може дати відповідь на питання про його життєздатність та перспективи подальшого існування. З такої точки зору, підкреслимо, що значний вплив на становлення національної системи інструментів діяльності публічної адміністрації справили наукові погляди вчених, сформульовані ще у часи існування Російської імперії у період з 1907 по 1917 рр. Однак, це питання залишається малодослідженим у науці адміністративного права України.

З огляду на це, метою статті є дослідження дореволюційного етапу розвитку інституту інструментів діяльності публічної адміністрації у період з 1907 по 1917 рр. Для її досягнення необхідно вирішити низку взаємопов'язаних завдань: розглянути стан нормативно-правового забезпечення діяльності суб'єктів публічного управління Російської імперії; встановити характерні риси наукової думки у сфері публічного управління у період з 1907 по 1917 рр.; ознайомитись з основними досягненнями науковців у сфері дослідження інструментів діяльності публічної адміністрації; сформулювати висновки з приводу стану розвитку інституту інструментів діяльності публічної адміністрації у 1907-1917 рр.

Насамперед відзначимо, що настання нового дореволюційного етапу розвитку названого інституту адміністративного права обумовлюється двома важливими подіями. По-перше, у період з 1905 по 1907 рр. відбулась перша російська революція, під час якої у державі

постало питання про формування системи адміністративної юстиції¹, і, по-друге, 23 квітня 1906 р. було прийнято нову редакцію Основних державних законів², якими було внесено низку суттєвих змін у сферу реалізації влади у державі. Внаслідок цього, стан нормативно-правового забезпечення діяльності суб'єктів публічного управління охарактеризувався новими визначальними рисами. До них варто віднести наступні принципи положення, закріплені на законодавчому рівні: 1) визнання принципу поділу влади (ст.ст. 10, 22, 106-107, 122 Основних державних законів); 2) визначення сутності, юридичної сили та порядку прийняття законів (ст.ст. 85-94, 106-113 Основних державних законів); 3) визнання принципу юридичної вищості закону та запровадження інституту підзаконних актів (ст. 122 Основних державних законів).

¹ Римаренко Ю. І. Розвиток наук поліцейського та адміністративного права в Україні / Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов, І. Б. Усенко // Антологія української юридичної думки. В 6 т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол.) та ін. – Т. 5 : Поліцейське та адміністративне право / Упорядники : Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов, І. Б. Усенко ; відп. ред. Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов. – К. : Видавничий Дім «Юридична книга», 2003. – С. 17.

² Высочайше утвержденные основные государственные законы Российской империи : 23 апреля 1906 г. // Свод Законов Российской империи : Т. 1, Ч. I. Свод Основных Государственных Законов. – СПб, 1906 ; Продолжение Свода Законов Российской Империи : Ч. I. – СПб, 1912 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/History/Article/svod_zak.php.

Тим самим у Російській імперії було офіційно визнано, що нормативні акти мають різну юридичну силу та значення, а акти органів управління (обов'язкові постанови, інструкції та розпорядження) мають підзаконний характер та не можуть ототожнюватись із законом. Такі зміни призвели до суттєвої трансформації змісту наукових поглядів вчених цього періоду та розширення наукових досліджень у сфері інструментів діяльності публічної адміністрації, зокрема:

- компетенція уряду не розглядалась більше як суто виконавча, тобто було визнано, що уряд є правотворчим органом, діяльність якого не обмежується спрямованістю на виконання законів;

- у наукових джерелах почали проводити детальне розмежування та встановлювати співвідношення між актами «трьох гілок влади»: законами, актами уряду та судовими рішеннями;

- науковці приділяли більше уваги характеристиці актів управління, надаючи їм самостійного місця у власних наукових дослідженнях.

Окреслені зміни досить чітко простежуються на прикладі наукових доробок В. М. Гессена (1907-1908 рр.). Так, наприклад, якщо у 1903 р. В. М. Гессен поділяв акти органів адміністративної влади на: обов'язкові

постанови (виключні, розпорядчі, виконавчі), які встановлюють норми об'єктивного права; розпорядження, спрямовані на урегулювання конкретного відношення; та відділяв від них технічні укази, призначені виключно для внутрішнього застосування органами влади³, то вже у 1907-1908 рр. вчений запропонував читачам дещо інший підхід до цієї проблематики.

У першу чергу, науковець провів відмежування «урядових актів» від законів та судових рішень. З цього приводу він писав: «закон є вищою нормою, а урядовий акт – нормою, вихідною від підзаконної влади. Урядовий акт володіє юридичним значенням і юридичною силою лише у міру своєї відповідності і несуперечності закону»; «судове рішення, як і урядовий акт, є актом підзаконного характеру. Їх відмінності полягають у тому, що їх відношення до закону є суттєво різним»; «принципом судової діяльності є виконання закону... Судове рішення є продуктом чисто логічної операції», а «принцип урядової діяльності – реалізація інтересів державного життя»; відмінності закону, судового рішення та урядового акту виражаються у тому, що «законодавець існує над законом, судова

³ Гессен В. М. Административное право : популярные лекции для самообразования / В. М. Гессен. – СПб, 1903. – С. 20-30.

влада функціонує для закону, урядова влада функціонує у межах закону»⁴.

По-друге, вчений розмежовував «урядові акти внутрішнього розпорядку» та «урядові акти у власному значенні слова». До першої групи актів вчений відносив «внутрішні адміністративні розпорядження» (до цього вони іменувались вченим як технічні укази): різноманітні інструкції, накази по службі тощо. Ці акти, за визначенням вченого, визначали ієрархічні відносини підлеглих органів управління, внутрішній розпорядок адміністративної служби. Вони не виходили за межі адміністративного механізму, жодних прав та обов'язків для громадян не створювали, а отже і не могли бути об'єктом судово-адміністративного позову⁵.

Друга група актів видавалася урядовою владою і вони були звернені безпосередньо до громадян. Ці акти підлягали оприлюдненню та, з одного боку, встановлювали права та обов'язки влади, а з іншого, – права та обов'язки громадян. У контексті виконання розпорядчої функції уряду, вчений, як і раніше, поділяв названі акти на обов'язкові постанови – загальні норми,

⁴ Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву : издание студентов / В. М. Гессен. – СПб : Типография «Север», 1907-1908. – С. 26-27.

⁵ Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву : издание студентов / В. М. Гессен. – СПб : Типография «Север», 1907-1908. – С. 27-28.

що видавалися у порядку управління та передбачали низку однорідних випадків на майбутній час, та розпорядження (або конкретні розпорядження), що унормовували той або інший індивідуальний або конкретний випадок. Водночас, вчений починав вести мову і про необхідність введення в обіг загальної категорії, якою позначалися б усі урядові акти, що встановлювали загальні норми. В якості такої категорії вчений пропонував застосовувати термін «указ», який, на його думку, найбільш відповідав природі перетвореного державного устрою Росії. Обґрунтовуючи такий підхід, науковець підкреслював однаковий підзаконний характер урядових актів підпорядкованого та верховного управління, тобто тих, що видавалися урядовими установами (губернатори, земства, міські думи тощо) та монархом⁶. Відтоді В. М. Гессен вже розділяв акти публічного управління на «укази» та «розпорядження», не відмовляючись, при цьому, від вживання категорії «обов'язкові постанови».

Співвідносячи названі категорії, вчений підкреслював їх спільні та відмінні риси. До спільних рис указів та розпоряджень він відносив те, що вони були «підзаконними актами», а їх

юридична дієвість була безпосередньо обумовлена їх відповідністю закону. Відмінними рисами названих актів вчений називав те, що укази могли видаватися виключно на підставі делегування повноважень законодавця, а розпорядження – на підставі власних, природних повноважень. Водночас, вчений використовував критерій делегування повноважень для поділу обов'язкових постанов на загальні (у межах певної галузі урядової діяльності) та спеціальні (з певного спеціального питання)⁷.

Ведучи мову про види указів, зазначимо, що вчений дещо модифікував запропонований ним раніше підхід до їх класифікації за критерієм змісту. Відповідно укази тепер поділялися на:

1) виконавчі, предметом яких було виконання закону, тобто визначення перехідних заходів, часу, порядку введення закону у дію, встановлення певних деталей, непередбачених законом тощо⁸.

2) розпорядчі, предметом яких були розвиток і доповнення закону, тобто конкретизація положень закону та їх пристосування до конкретних державних

⁷ Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву : издание студентов / В. М. Гессен. – СПб : Типография «Север», 1907-1908. – С. 29-30.

⁸ Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву : издание студентов / В. М. Гессен. – СПб : Типография «Север», 1907-1908. – С. 30.

⁶ Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву : издание студентов / В. М. Гессен. – СПб : Типография «Север», 1907-1908. – С. 28-29.

потреб та інтересів. Правом на їх видання були наділені чисельні органи влади: міністри, губернатори та деяким місцевим установам, підвідомчим губернатору (наприклад, портові установи, ярмаркові комітети та ін.)⁹;

3) надзвичайні, які видавались з метою скасування або зміни законів. Їх особливістю було те, що вони містили норми, однакові за юридичною силою із законом¹⁰.

Подібної позиції щодо розкриття сутності та характеристики актів управління дотримувався також В. В. Івановський (1911 р.). Як і В. М. Гессен, вчений зупинявся на питаннях співвідношення цих актів із законами та судовими рішеннями, визначенні їх сутності та видів. Однак при цьому він застосовував дещо інші терміни. Так, для позначення актів управління В. В. Івановський використовував відомий термін «адміністративні розпорядження», розуміючи під останніми державні норми, що приймаються адміністративними установами¹¹. На думку вченого,

⁹ Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву : издание студентов / В. М. Гессен. – СПб : Типография «Север», 1907-1908. – С. 30-35.

¹⁰ Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву : издание студентов / В. М. Гессен. – СПб : Типография «Север», 1907-1908. – С. 30-31, 37-43.

¹¹ Ивановский В. В. Учебник административного права : (Полицейское право. Право внутреннего управления) / В. В. Ивановский. – [4-е изд., исправл. и доп.]. – Казань : Типо-литография В. З. Еремьева, 1911. – С. 125.

адміністративні розпорядження мали такий самий зміст, як і закони, тобто визначали права та обов'язки учасників суспільних відносин. У цей же час, автор названі акти не ототожнював, наголошуючи на тому, що адміністративні розпорядження відрізняються від законів:

- за формальною ознакою (закони приймаються верховною владою);

- колом відносин, на регулювання яких спрямоване видання адміністративних розпоряджень. Останні могли регулювати менш суттєві відносини та лише у межах закону;

- обмеженою дією, тобто тим, що вони не могли змінювати або скасовувати існуючі закони, за виключенням надзвичайних розпоряджень¹².

На цій підставі В. В. Івановський розрізняв три види адміністративних розпоряджень:

1) законні (закономірні), які видавались адміністративними органами виключно на підставі делегованих законодавцем або покладених останнім на них повноважень. Вони, як і закони, встановлювали права та обов'язки, регулювали суспільні відносини;

¹² Ивановский В. В. Учебник административного права : (Полицейское право. Право внутреннего управления) / В. В. Ивановский. – [4-е изд., исправл. и доп.]. – Казань : Типо-литография В. З. Еремьева, 1911. – С. 125-126.

2) виконавчі розпорядження, або адміністративні у вузькому значенні, які видавалися адміністративними органами за видами виконання або реалізації закону. До них вченим висувалися наступні вимоги: вони не повинні були суперечити закону та виходити за його межі; вони не могли визначати права та обов'язки громадян та адміністративних органів, які мали бути встановлені лише законом;

3) виключні розпорядження, які видавалися адміністративними установами у виключних або крайніх випадках, та завжди мали тимчасовий характер і санкціонувалися державою. До особливостей їх призначення та змісту можна віднести наступне: стосувалися прав, які знаходилися під захистом закону; створювали нові права і відповідні їм обов'язки; встановлювали те, що не передбачено законом; відміняли будь-які закони¹³.

Поряд з окресленою класифікацією, В. В. Івановський пропонував поділяти адміністративні розпорядження за критерієм суб'єкта видання на:

1) розпорядження, що видавалися урядовими органами:

- розпорядження, що видавалися загальнодержавними адміністративними органами, внаслідок чого їх вплив поширювався на усю територію держави;

- приписи – розпорядження нижчої категорії, що видавалися місцевими установами на виконання названої вище групи розпоряджень;

2) розпорядження, що видавалися громадськими органами¹⁴.

На нашу думку, підхід В. В. Івановського до класифікації та характеристики адміністративних розпоряджень, з одного боку, хоча дозволяв зрозуміти ієрархію адміністративних актів, проте, з іншого – не розкривав у повній мірі їх сутності, не дозволяв провести чітке відмежування між різними правовими формами публічного управління, не сприяв чіткому розмежуванню нормативних та індивідуальних актів управління.

Продовжуючи розмову про стан наукових розробок у сфері правових форм управлінської діяльності дореволюційного періоду, необхідно згадати і про творчі здобутки О. Ф. Євтихієва (1911 р.), який здійснив комплексне наукове дослідження названої проблематики, присвятивши їй

¹³ Ивановский В. В. Учебник административного права : (Полицейское право. Право внутреннего управления) / В. В. Ивановский. – [4-е изд., исправл. и доп.]. – Казань : Типо-литография В. З. Еремьева, 1911. – С. 126-127.

¹⁴ Ивановский В. В. Учебник административного права : (Полицейское право. Право внутреннего управления) / В. В. Ивановский. – [4-е изд., исправл. и доп.]. – Казань : Типо-литография В. З. Еремьева, 1911. – С. 127-128.

працю під назвою «Законна сила актів адміністрації»¹⁵. Визначальними рисами його наукових поглядів, по-перше, було те, що для позначення сукупності актів адміністрації вчений використовував категорію «адміністративні акти», під якою розумів вид діяльності адміністрації, який базувався на праві та мав за мету настання правових наслідків. Сутність адміністративних актів науковець розкривав через наступні їх ознаки: 1) вони були проявом державної волі; 2) такі акти застосовувалися з метою виконання обов'язків публічно-правового характеру¹⁶.

По-друге, О. Ф. Євтихiev виділяв два види адміністративних актів:

1) з абстрактним змістом, які абстрактно регулювали фактичні обставини у вигляді загальних розпоряджень. Вчений ще називав їх обов'язковими постановами, відзначаючи, що вони за своїм змістом були тотожні законам, однак відрізнялися від останніх за повнотою влади, яка могла бути реалізована у них;

2) з індивідуальним змістом, які конкретно регулювали фактичні обставини у вигляді розпоряджень з кожного

окремого випадку. Вчений поділяв їх на два види: юрисдикційні (судові) та розпорядчі акти (чисто адміністративні)¹⁷.

Значення такого підходу до класифікації адміністративних актів полягає, насамперед, у тому, що вчений чітко відмежував нормативні та індивідуальні акти управління.

Подальший розвиток адміністративно-правової думки з досліджуваної сфери пов'язується із науковою діяльністю А. І. Єлістратова (1914 р.), який у своїх працях приділив значну увагу дослідженню особливостей та видів актів управління (публічно-правових актів)¹⁸. Для позначення юридичних актів, віднесених до компетенції адміністративних органів, вчений використовував дві категорії: 1) акт управління (у формальному розумінні – це будь-який державний акт, який відноситься до компетенції адміністративної установи, незалежно від виконуваної ними функції); 2) адміністративний акт – (у матеріальному розумінні актів публічного управління – це

¹⁷ Евтихийев А. Ф. Законная сила актов администрации / А. Ф. Евтихийев. – Люблин, 1911. – С. 43-45.

¹⁸ Гриценко І. Від адміністративного припису до індивідуального акта управління: деякі питання розвитку адміністративно-правової термінології / І. Гриценко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2007. – № 74-76. – С. 65.

¹⁵ Евтихийев А. Ф. Законная сила актов администрации / А. Ф. Евтихийев. – Люблин, 1911. – С. 288 с.

¹⁶ Евтихийев А. Ф. Законная сила актов администрации / А. Ф. Евтихийев. – Люблин, 1911. – С. 41.

лише той публічний акт, яким здійснюється адміністративна функція)¹⁹.

Поряд із наведеними категоріями, вчений виділяв також й інші назви актів управління. Так, за властивостями юридичної функції, яка виконувалася, А. І. Єлістратов виділяв окремо нормативні акти управління («укази») та адміністративні (індивідуальні) акти²⁰. Під указом науковець розумів нормативний акт управління, видання якого відносилось до компетенції адміністративної установи та який у матеріальному значенні являв волевиявлення, спрямоване на встановлення юридичних норм²¹. У контексті названої категорії актів управління, А. І. Єлістратов класифікував їх за різноманітними критеріями. Зокрема, за змістом він виділяв:

- укази, які переважно відносились до діяльності саме адміністративних установ, тобто такі, що були звернені до посадових осіб, визначали устрій і порядок діяльності адміністративних установ. Для їх позначення вчений використовував терміни «інструкції» та «організаційні укази»;

¹⁹ Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. – М. : Издание Г. А. Лемана, 1914. – С. 158-159.

²⁰ Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. – М. : Издание Г. А. Лемана, 1914. – С. 159.

²¹ Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. – М. : Издание Г. А. Лемана, 1914. – С. 168.

- укази, які стосувалися положення громадян, тобто визначали правила поведінки для громадян. Їх вчений характеризував за допомогою категорії «обов'язкові постанови»²².

За критерієм суб'єкта видання, А. І. Єлістратов виділяв: укази, прийняті монархом у порядку верховного управління; укази, видання яких відносилось до компетенції підлеглих адміністративних установ («обов'язкові постанови» та «інструкції»); укази, які видавались громадськими установами – «статути»²³.

Окрім нормативних актів, важливе місце у юридичній діяльності адміністративних установ А. І. Єлістратов відводив адміністративним актам, під якими він розумів акти управління, спрямовані на встановлення, зміну або припинення конкретних юридичних відносин або станів. Серед ознак адміністративних актів вчений виділяв наступні: є юридичними актами, належать до числа актів публічного права, належать до категорії державних актів, виконують функцію правового порядку, відносяться

²² Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. – М. : Издание Г. А. Лемана, 1914. – С. 170-172.

²³ Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. – М. : Издание Г. А. Лемана, 1914. – С. 173.

до компетенції адміністративних установ²⁴.

Розкриваючи сутність адміністративних актів, А. І. Єлистратов зупинявся також і на питанні їх класифікації, яку він пропонував проводити за трьома критеріями: 1) за залученими до їх прийняття особами: односторонні («розпорядження» або «акти влади») та договірні (публічно-правові договори та угоди); 2) за критерієм форми: акти, підпорядковані суворим та чітким формальним умовам, та акти з полегшеними формальними вимогами до них; 3) за критерієм наслідків вчений розрізняв адміністративні акти, спрямовані на: виникнення, зміну і припинення юридичних відносин²⁵.

Таким чином, підсумовуючи викладене, відзначимо, що у 1907-1917 рр. інститут інструментів діяльності публічної адміністрації характеризувався високим ступенем розвитку. Зокрема, це виражалось у тому, що на законодавчому рівні було закріплено низку положень, згідно з якими було визнано ієрархію нормативних актів та наділено суб'єктів підзаконного управління правотворчими повноваженнями. Такі зміни сприяли

розвитку науки адміністративного права у цій сфері: було визначено відмінні риси між нормативними актами різної юридичної сили; визнано поділ актів управління на нормативні та індивідуальні (адміністративні) і проведено чітке їх відмежування; встановлено різницю та призначення різноманітних форм нормативних та адміністративних актів управління.

²⁴ Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. – М. : Издание Г. А. Лемана, 1914. – С. 181-185.

²⁵ Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. – М. : Издание Г. А. Лемана, 1914. – С. 191-197.