

Р. С. Мельник,
доктор юридичних наук, професор
Є. В. Петров,
доктор юридичних наук, професор

НІМЕЦЬКИЙ ДОСВІД ТА НАЦІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА

Через призму порівняльно-правового дослідження розкривається сутність та особливості адміністративно-господарського права Німеччини, а також аналізується процес становлення та розвитку вітчизняного адміністративно-господарського права.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративно-господарське право, державне управління, економіка, господарство.

Постановка проблеми та її актуальність. Дослідження сучасних проблем адміністративно-господарського права є неможливим без вивчення відповідного зарубіжного досвіду. Це пояснюється багатьма причинами. Так, зарубіжний досвід сприяє розширенню наших уявлень про досліджувані правові явища; допомагає подивитися на ту або іншу проблему під іншим кутом зору; співставити власні здобутки зі здобутками зарубіжних колег; не марнувати час на розв'язання проблем, які вже знайшли вирішення на сторінках закордонних видань. Та й власне, безсумнівна надзвичайна наукова актуальність та практична користь будь-яких порівняльно-правових досліджень.

Аналіз досліджень і публікацій. Вивчення сучасних наукових праць з адміністративного права показує, що вітчизняні вчені, на жаль, дуже обмежено використовують у своїх доробках результати творчої діяльності зарубіжних колег. Нині можна назвати лише невелике коло українських авторів, які системно й постійно здійснюють порівняльні правові дослідження у галузі адміністративного права. Проте такий стан справ є неприпустимим, особливо з огляду на євроінтеграційні прагнення Української держави, яка взяла на себе зобов'язання адаптувати національне законодавство до законодавства Європейського Союзу, узгодити власну правову систему з правовою системою європейської спільноти. Однак чи можна досягнути цієї мети без проведення порівняльних правових досліджень? Відповідь однозначна: ні.

Отже, на наш погляд, першорядним завданням вітчизняної науки адміністративного права повинна стати активізація порівняльно-правових досліджень, у межах яких слід вивчити найбільш значимі інститути та підгалузі адміністративного

права. Однією з таких підгалузей, яка до теперішнього часу залишається майже невідомою для вітчизняної наукової спільноти, є адміністративно-господарське право, особливості та характерні риси якого прагнемо розглянути у цій статті. Предметом наукового вивчення оберемо німецьке адміністративне законодавство та німецьку адміністративну доктрину, порівнявши їх, відповідно, із національним законодавством та національною правовою теорією.

Таким чином, завданням даної статті є, *поперше*, аналіз німецького адміністративно-господарського права, у межах якого буде проведено аналіз терміна «адміністративно-господарське право», окреслено характерні риси та основні структурні елементи зазначеної галузі права, встановлено її місце у системі німецького адміністративного права, *по-друге*, визначення перспектив становлення та розвитку вітчизняного адміністративно-господарського права.

Перш ніж перейти до безпосереднього вирішення першого завдання, необхідно наголосити, що зазначеній темі властива наукова новизна, оскільки дотепер у національній науці ще не було досліджень, присвячених вивченню сутності та змісту адміністративно-господарського права Німеччини.

Виклад основного матеріалу. Необхідність виникнення та розвитку адміністративно-господарського права пояснюється потребою упорядкування суспільних відносин, які виникають між суб'єктами економічної діяльності. У регулюванні таких відносин, безумовно, зацікавлені як названі суб'єкти, так і держава, оскільки нині економіка має фундаментальне значення для забезпечення існування населення країни та постійного підвищення рівня його життя. Таким чином, на державному рівні виробляються та

приймаються норми, які мають сприяти розвитку національної економіки. Ці норми, власне, і утворюють адміністративно-господарське право.

Необхідним кроком у напрямку пізнання сутності названої галузі права є відповідь на питання про те, а чи є адміністративно-господарське право самостійною галуззю права або частиною адміністративного права. Відповідаючи на нього, німецькі вчені наголошують, що відповідь не залежить ні від конкретних положень адміністративно-господарського права, ні від ступеня їх розвиненості. Вирішальним фактором є теоретична та практична потреба у систематизації та розробці базової структури та особливостей цієї сфери права. Динаміка розвитку не відрізняється тут однорідністю. В англо-американській системі права адміністративно-господарське право не виділяється у самостійну галузь. Тут основні напрямки економічного регулювання включені у загальне адміністративне право. Інший підхід домінує у континентальному праві, заснованому на римському праві. У таких країнах Європи, як Австрія, Німеччина, Франція, у більшості країн Центральної та Східної Європи, а також частково у державах Азії йде інтенсивний процес формування адміністративно-господарського права у самостійну галузь, проте дотепер ученим ще не вдалося обґрунтувати чітких критеріїв, які б дозволили розглядати назване правове утворення у вигляді самостійної галузі права. Цьому заважає також і той факт, що німецьке адміністративно-господарське право все ще залишається не кодифікованим [1, с. 2-3, 4].

Таким чином, у переважній більшості випадків господарсько-адміністративне право розглядається як підгалузь адміністративного права, зосереджена у межах його особливої частини [2].

Що ж стосується визначення адміністративно-господарського права, то під останнім у німецькій правовій доктрині розуміється сукупність норм та положень, які: регламентують створення та діяльність адміністративних органів та установ, покликаних займатися інфраструктурним та інформаційним забезпеченням, плануванням, наглядом, управлінням та сприянням розвитку економіки, а також регламентують правовідносини, що виникають між суб'єктами економічної діяльності та публічною адміністрацією.

Адміністративно-господарське право у змістовому плані є доволі складним утворенням, що пояснюється багатьма чинниками. Так, у першу чергу, потрібно пам'ятати, що названа підгалузь права утворилася на стику економіки та управління, що вже само по собі свідчить про її ком-

плексний характер. Нині перед економікою та управлінням стоять численні завдання, які у тому або іншому обсязі стосуються майже усіх сфер життєдіяльності держави. З огляду на це, у змісті адміністративно-господарського права німецькі вчені виділяють певні інститути, у межах яких зосереджено правові норми, покликані регулювати чисельні публічно-господарські відносини. До таких інститутів відносять ті, що регламентують: правове становище та завдання Федерального банку та Європейського центрбанку; організацію управління економікою, зокрема систему суб'єктів державного управління економікою, систему суб'єктів самоврядного управління (наприклад, торгові палати); порядок здійснення економічного нагляду; порядок надання субвенцій; порядок здійснення промислів; порядок функціонування підприємств громадського харчування; порядок обороту товарів; порядок захисту навколишнього природного середовища від шкідливого впливу; функціонування енергетичних підприємств; порядок функціонування публічних підприємств, зокрема комунальних підприємств; порядок передання державних замовлень на виконання приватним структурам тощо [3, с. 159-167].

Ведучи мову про адміністративно-господарське право, німецькі вчені завжди намагаються провести розмежування останнього та таких правових категорій як приватне господарське право та кримінально-господарське право. Це пов'язано з тим, що вплив на економіку здійснюється за допомогою як норм приватного, так і норм публічного права. І приватне, і публічне право по-своєму розглядають юридичні аспекти створення, виробництва та розподілу благ та надання послуг. Таким чином, у регулюванні економічних процесів знаходиться місце як для приватного, так і публічного права, і, зокрема, для кримінального з його заборонами та санкціями, що застосовуються у сфері господарської діяльності. З огляду на викладене, господарське право можна поділити на приватне господарське право (галузь приватного права, що стосується економіки), кримінально-господарське право (сукупність правових норм, які встановлюють кримінальну відповідальність за господарські злочини) і публічне господарське право, або адміністративно-господарське право [1, с. 12-13].

Переходячи від аналізу закордонного досвіду до національних реалій, відмітимо, що назване вище словосполучення (адміністративно-господарське право або господарсько-адміністративне) є дещо незвичним для сприй-

няття, проте воно вже зустрічалося у вітчизняній правовій науці. Так, за твердженням С. Братуся, ідея виділення у системі радянського права господарсько-адміністративного права належала П. Стучке, який озвучив її у 1929 р., наголосивши при цьому, що до предмета його регулювання повинні бути віднесені ті відносини всередині соціалістичного сектору, спори по яких вирішуються не у судовому порядку, а порядку підпорядкованості та плановості. Дещо розвивши цю тезу, сам С. Братусь писав, що названа галузь права покликана регулювати відносини, які складаються всередині усупільненого (державного) сектору економіки між суб'єктами, що знаходяться між собою у стані підпорядкованості. Разом з цим, С. Братусь особливо наголошував, що господарсько-адміністративне право, як і взагалі усе радянське право, приречене на занепад, оскільки уся правова форма у СРСР, на його думку, поступово згортається та відмирає, що здійснюється на користь державного планування, яке у майбутньому повинно стати головним регулятором суспільних відносин у державі, а раз так, то господарсько-адміністративне право у майбутньому перетвориться з права у не-право, у науку про організаційну структуру соціалістичного господарювання [4].

Про радянське адміністративно-господарське право згадували і дещо пізніше, проте ставлення до нього з боку науковців суттєво змінилося. Так, наприкінці 50-х років ХХ ст. один з провідних радянських учених-адміністративістів Г. І. Петров висловлювався категорично проти виділення цієї галузі права у системі радянського права, оскільки такий крок, на його думку, призводив до відмови від предмета правового регулювання як критерію розмежування галузей радянського права. Принагідно зазначимо, що ця позиція на довгі роки стала базисною для вітчизняної науки адміністративного права, через що розмови про адміністративно-господарське право практично припинилися.

Подібне ставлення з боку радянських вчених до адміністративно-господарського права можна пояснити також і низкою інших причин. Так, визнання існування у СРСР адміністративно-господарського права сприяло б певній «буржуазізації» радянського права, яке, нагадаємо, із самого початку свого існування будувалося виключно за принципом повної відмови від дореволюційних та європейсько-буржуазних правових традицій та концепцій. А тому усе, що якимось чином нагадувало нерадянський тип праворозуміння, піддавалося нищівній критиці з боку

офіційної радянської науки. Крім того, як відомо, наприкінці 30-х років ХХ ст. за результатами Першої Всесоюзної наради з питань науки радянської держави та права були сформовані вихідні положення радянської правової теорії, відповідно до яких у СРСР визнавалося існування обмеженої кількості галузей права – державне, кримінальне, цивільне, адміністративне, трудове, колгоспне тощо [5, с. 133]. Особливе місце у названому переліку галузей права відводилося адміністративному праву, оскільки воно мало стати правовим підґрунтям всеохоплюючого радянського державного управління. Радянське адміністративне право, за словами А. Я. Вишинського, повинне було зайняти у системі радянського права одне з найважливіших місць у силу того виняткового значення, яке належало питанням адміністрації (управління) у справі соціалістичного будівництва [6, с. 54].

З огляду на таке призначення радянського адміністративного права його система почала формуватися виключно через призму задоволення потреб радянського державного управління, наповнюючись, як наслідок, не правовими, а управлінськими інститутами. Найбільш яскраво така тенденція проявилася щодо змісту особливої частини радянського адміністративного права, яка формувалася виключно за управлінсько-галузевим принципом. З огляду на це, у її змісті були виділені інститути державного управління господарством, народною освітою, культурою, соціальним забезпеченням [5, с. 134]. Управління у кожній з названих галузей будувалося за стандартною схемою, у межах якої виділялися суб'єкти та об'єкти управління. У ролі суб'єктів виступали відповідні органи державного управління загальносоюзного, республіканського та місцевого рівнів, а об'єктами управління у переважній більшості випадків були відповідні державні підприємства, установи та організації, а також окремі громадяни. Проте останні, особливо у сфері управління господарством, лише у незначній кількості випадків ставали учасниками управлінських відносин, оскільки, як відомо, усі засоби виробництва, фінансові та матеріальні ресурси були зосереджені у руках держави. З огляду на це, можна дійти висновку, що за радянських часів у сфері управління господарством мали місце не правовідносини, а владовідносини, учасники яких у більшості випадків не були пов'язані між собою кореспондуючими права та обов'язками (саме про це, до речі, у 1930 р. писав і С. Братусь, наголошуючи, що відносини всередині соціалістичного сектору зав'язуються у по-

рядку плановості-підлеглості і в основному не є відносинами правосуб'єктними [4]). Відносини між ними розвивалися під впливом державних планів, які мали пріоритетне значення у суспільстві та державі, у зв'язку з чим норми права набували другорядного характеру. Держава в односторонньому порядку встановлювала правила управлінської діяльності, могла їх самостійно корегувати, а також відмовлятися від них з огляду на власні потреби. Інтереси приватних осіб до уваги не бралися.

Проте подібний підхід до організації державного управління міг мати місце лише у тоталітарній державі. Що ж до держави правового типу, то він вимагав ґрунтовного реформування. І така трансформація розпочалася одразу після розпаду СРСР. Відтепер держава не могла на власний розсуд визначати правила поведінки учасників господарської діяльності, оскільки, з одного боку, сфера економіки розпалася щонайменше на дві сфери – державну та приватну та, по-друге, національна економіка, ставши складовим елементом світової економіки, знаходилася під впливом не лише національних правових норм, але й законів ринкової економіки. З огляду на це, взаємовідносини між державою та суб'єктами господарської діяльності вимагають чіткої, збалансованої та надзвичайно виваженої правової регламентації, яка, з одного боку, має сприяти вільному господарюванню, а з іншого, – надавати державі можливість впливати на ці процеси задля досягнення загально- значимих (публічних) цілей. Це завдання, як було показано вище, у європейських країнах здійснюється за рахунок адміністративно-господарського права.

Сучасну систему нормативних актів, які визначають межі, форми та способи впливу держави на суб'єктів господарської діяльності науковці поділяють на декілька груп.

До першої групи пропонується включати нормативні акти (наприклад, Закон України «Про Державну програму приватизації»), спрямовані на забезпечення стратегічних пріоритетів розвитку економіки: структурних змін, у тому числі – стимулювання розвитку окремих галузей та виробництв, сфер економічного розвитку (наприклад, мале підприємництво); інвестування; інновацій; ціноутворення тощо.

Другу групу утворюють правові акти (наприклад, Закон України «Про приватизацію державного майна»), що впорядковують відносини власності шляхом визначення тих сфер економіки, які можуть складати об'єкт недержавної власності та механізм її набуття – наприклад шляхом

приватизації, а також антимонопольного регулювання (створення конкурентного середовища) та чітке закріплення статусу суб'єктів державної власності (наприклад, казенні підприємства).

Третю групу складають нормативні акти, що регулюють зовнішньоекономічні відносини (наприклад, Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність»).

Четверта група представлена тим правовими актами (наприклад, Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»), які пов'язані із визначенням підстав та меж використання адміністративно-правових засобів державного впливу у сфері економіки: реєстрації, ліцензування, квотування, надання дозволів, реалізації адміністративно-юрисдикційних прав тощо [7, с. 10-13].

Названі групи нормативних актів утворюють великий масив, який покликаний регулювати суспільні відносини, що складаються між суб'єктами господарювання та спеціалізованими державними органами, а в деяких випадках і органами місцевого самоврядування, які здійснюють функції з прогнозування, планування, регулювання, керівництва, координації, контролю (нагляду), обліку в сфері економіки, а також сприяння у розвитку господарської діяльності у країні [8].

Сукупність названих вище нормативних актів, на наш погляд, утворює джерельну базу вітчизняного адміністративно-господарського права, покликано- го, як випливає з викладеного, регулювати особливий вид правовідносин – адміністративно-господарські відносини. Названі правовідносини займають специфічне місце у предметі адміністративно-правового регулювання, оскільки а) у них бере участь специфічний суб'єктний склад; б) вони мають спеціальний об'єкт; в) пов'язані з реалізацією окремої групи суб'єктивних прав та обов'язків; г) викликаються до життя спеціальними юридичними фактами; д) через них опосередковується державна економічна політика [8].

Висновки. Перераховані вище особливості адміністративно-господарських відносин є доказом необхідності виокремлення норм, що регулюють порядок їх виникнення, зміни та припинення, у відносно самостійну підгалузь адміністративного права – адміністративно-господарське право, яке має зайняти відповідне місце у системі його особливої частини. Такий крок, за нашим глибоким переконанням, буде сприяти: по-перше, подальшій адаптації національного законодавства та національної правової теорії відповідно до європейського законодавства та європейської правової теорії; по-друге,

систематизації, а у майбутньому, ймовірно, і кодифікації адміністративно-господарського законодавства; по-третє, спеціалізації правозастосовної діяльності; по-четверте, підвищенню ефективності викладання та вивчення вітчизняного адміністративного права у вищих навчальних закладах за рахунок опанування названої галузі права у межах самостійної навчальної дисципліни; по-п'яте, формуванню нового вектору адміністративно-правової науки, спрямованого на створення цілісної концепції сучасного адміністративно-правового впливу на ринкову економіку.

Література

1. Штобер Рольф Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок = Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht. Grundlagen des Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, des Weltwirtschafts- und Binnenmarktrechts / Рольф Штобер; пер. с нем. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – 400 с.

2. *Wirtschaftsverwaltungsrecht* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://de.wikipedia.org/wiki/Wirtschaftsverwaltungsrecht>.

3. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади

Р. С. Мельник, Є. В. Петров

Административно-хозяйственное право как структурный элемент системы административного права: зарубежный опыт и национальные особенности

Через призму сравнительно-правового исследования раскрывается сущность и особенности административно-хозяйственного права Германии, а также анализируется процесс становления и развития отечественного административно-хозяйственного права.

Ключевые слова: административное право, административно-хозяйственное право, государственное управление, экономика, хозяйство.

R. Melnyk, E. Petrov

Administrative business law as a structural element of administrative law system: foreign experience and national peculiarities

The essence and peculiarities of administrative business law of Germany are disclosed in the light of comparative legal research. The process of formation and development of native administrative business law is also researched.

Key words: administrative law, administrative and business law, state governance, economic, economy.

та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн; [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. – [2-ге вид., переробл. та допов.]. – К.: К.І.С., 2009. – 552 с.

4. Братусь С. К проблеме хозяйственно-административного права / С. Братусь // Советское государство и революция права. – 1930. – № 11–12. – С. 146–167.

5. Егоров П. Ю. Становление советского административного права (1917–1940) / Ю. П. Егоров. – ОАО «ИПК «Ульяновский Дом печати», 2006. – 160 с.

6. Административное право России: курс лекций / [К. С. Бельский, А. А. Гришковец, В. Н. Медведев и др.]; под ред. Н. Ю. Хаманевой. – М.: ТК Велби; Проспект, 2008. – 704 с.

7. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 2. Особлива частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юрид. думка, 2005. – 624 с.

8. Алексеев С. В. Концепция административно-хозяйственного правоотношения / С. В. Алексеев // Закон и право. – 2005. – № 3. – С. 63–68.