

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



Тетяна Коломоєць

докторка юридичних наук, професорка,
членкиня-кореспондентка НАПрН України,
заслужена юристка України,
деканеса юридичного факультету
Запорізького національного університету
(Запоріжжя, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1101-8073>
Research ID: <http://www.researcherid.com/rid/M-9082-2019>
t_deputy@ukr.net

Валерій Колпаков

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного
та господарського права
Запорізького національного університету
(Запоріжжя, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8580-3261>
Research ID: <http://www.researcherid.com/rid/E-7091-2016>
v.k.kolpakov@gmail.com



УДК 342.951:351.82

КАМЕРАЛЬНІ ВІДНОСИНИ XV–XIX СТОЛІТЬ У ГЕНЕЗИСІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

АНОТАЦІЯ. Метою статті є обґрунтування визнання камералістики одним із важливих чинників у генезисі сучасного адміністративного права, зокрема його частини, яка присвячена адмініструванню в економічних сферах через встановлення наявності чи відсутності кореляційної залежності між камеральними відносинами XV–XIX ст. і сучасними адміністративно-правовими відносинами.

Досліджується кореляційна залежність між камеральними відносинами, ознаки яких відшукуються у капітуляріях Карла Великого, а інфільтрація у практику адміністрування датується приблизно 1439 р., і сучасними адміністративно-правовими відносинами. Обґрунтовується визнання камералістики одним із важливих чинників у генезисі адміністративного права.

Наукова новизна полягає у доведенні еволюційного зв'язку між розрізненими рекомендаціями щодо господарювання періоду раннього камералізму, теоретичними знаннями з організації економічного компоненту державотворення у XIX ст., їх транс-

формацією у підгалузь сучасного адміністративного права. Привертається увага до того, що використання терміна “камералізм” у практиці адміністрування пов’язується із регуляторною діяльністю рад Флорентійської республіки (1439 р.), у середовищі яких зароджується “школа мислителів”, представники якої маркували себе “камералістами”. Підкреслюється, що ознакою виходу управлінської діяльності за межі раннього камералізму можна вважати початок зближення потреб суто камерального господарювання із новими економічними інтересами (створенням мануфактур, удосконаленням соціо професійної структуризації суспільства, забезпеченням активного торговельного балансу, заборонаю на ввезення окремих товарів та експорт сировини, встановлення обґрунтованих митних зборів щодо певної продукції, контроль якості, використання примусової праці тощо). Розкривається механізм перетворення референцій про доречне господарювання у систематизовані знання щодо управління суспільними ресурсами, які поступово набирають теоретичного змісту і постають науковою та навчальною дисципліною із назвою “камералістика”, а згодом трансформуються в особливу частину сучасного адміністративного права.

Висновки дослідження: 1) кореляційна залежність між камеральними відносинами і сучасними адміністративно-правовими відносинами існує; 2) камеральні відносини з моменту їх виникнення постійно еволюціонували; 3) їхня еволюція обумовлена системним накопиченням знань від практичних рекомендацій із ведення камерального господарства до теоретичних узагальнень; 4) камеральні знання виявилися затребуваними і після закриття відповідних університетських навчальних програм, адже формували в адміністративістів необхідні для забезпечення економічного росту компетенції; 5) вони сформували специфічну систему знань щодо управління (адміністрування) у сфері економіки, яка з часом трансформувалася у підгалузь сучасного адміністративного права; 6) сьогодні органічним, закономірним і послідовним наслідком нашого дослідження має стати перейменування особливої частини адміністративного права з “Управління в сфері економіки” на “Камеральне адміністрування”; 7) камеральні відносини є важливим чинником у генезисі адміністративного права.

Ключові слова: камеральні відносини; домен; доменне господарювання; камеральне господарювання; німецький камералізм; ранній камералізм; територіальне князівство.

Сучасні дискусії з поняття предмета адміністративного права потребують звернення до його витоків і з’ясування усього спектру генетичних чинників, які виявилися підґрунтям визнання цієї юридичної галузі. Під час полемік із цього приводу сформувалося декілька поглядів. Один із них пов’язує детермінацію адміністративного права з активізацією нормативного забезпечення державно-управлінської діяльності у 30-х роках минулого століття¹. Існує думка, що врахування генетичних чинників адміністративного права доречно починати з первіснообщинного ладу².

¹ А Вышинский, ‘Основные задачи науки советского социалистического права’ в *Основные задачи науки советского социалистического права: материалы 1-го совещ. науч. работников права* (Галкин ред, Госиздат 1938) 163–72.

² О Кхасрави, ‘Развитие административного права Российской Федерации’ [2013] 6–2 (1) *Научный вестник Международного гуманитарного университета* 122–4.

В альтернативних позиціях генетичні чинники цієї галузі відшукують у природі поліцейської держави й адміністративної юстиції. Окрему нішу на цьому дискусійному полі займають погляди на кореляційні зв'язки між адміністративно-правовими (у сучасному розумінні) і камеральними відносинами³. У доктринальних оцінках камеральних відносин домінує уявлення про їх господарську і фінансову природу. Водночас розглядаються їхні управлінські характеристики. При цьому при порівняльно-діахронному аналізі, як правило, їхня роль опосередковується поліцейськими відносинами. Не зменшуючи значення камеральних відносин у формуванні відносин поліцейського типу, доречними є наукові розвідки їх безпосереднього зв'язку з сучасним адміністративним правом, який нині не є фактично визнаним. Розв'язання цієї проблеми має значення для створення ґрунтовних основ подальших наукових досліджень українських адміністративістів у визначенні предмета адміністративного права. Його встановлення відповідно до дійсності державотворення має стати важливим кроком на шляху оновлення адміністративно-правових інституцій та об'єктивного висвітлення їх ролі у поглибленні процесів формування правової держави і громадянського суспільства у контексті принципу верховенства права. Воно має вирішальне значення для конкретизації детермінантних чинників щодо виокремлення цієї галузі у правовій системі, консолідації належного їй нормативного матеріалу, систематизації суспільних відносин, що регулюються адміністративно-правовими нормами. Актуальність цих питань обумовлена також специфікою взаємодії різних галузей права, яка ґрунтується на впливі їх норм на одні й ті самі відносини, що робить проблематичним чітке, прозоре й один раз і назавжди здійснене розмежування сфер правового регулювання.

Вплив камералістики на виникнення і розвиток наукових знань про управлінські компоненти усього спектру фінансово-економічного простору обумовив як структуру, так і змістовність джерельної бази досліджень відносин, формування яких пов'язується із нею. Її аналіз, на нашу думку, доречно розпочати з розгляду представлення камералістики в енциклопедичних виданнях, адже саме вони містять найбільш узагальнені та усталені погляди на її сутність.

Перший в Україні багатотомний систематизований звід знань про державу і право ("Юридична енциклопедія" в 6-ти томах) в окремій статті зазначає, що камералістика поєднувала різноманітні науки, зокрема й фінансове та господарське право і поділялася на дві частини: а) економію, вивчення практичних господарських дисциплін (лісоводства, гір-

³ Р. Панасюк, 'Розвиток камерального права в Україні (теоретико-методологічний аспект)' (2017) 1 Судова апеляція 21–7.

ничої справи, торгівлі тощо); б) вчення про державне управління як про заходи щодо підвищення загальнодержавного добробуту⁴.

“Велика українська енциклопедія” містить три варіанти поняття “камералістика”: а) державна скарбниця, б) управління двірцевою казною та майном, в) сукупність знань щодо управління державним майном⁵.

У “Вікіпедії” сказано, що камералістика може розумітися, по-перше, як наука про управління; по-друге, як політика, спрямована на акумуляцію грошових ресурсів усередині держави з метою досягнення незалежності самозабезпечення, зі створення матеріальних передумов для досягнення загального, духовного блага⁶.

“Універсальна енциклопедія Кирила і Мефодія” визначає камералістику як спеціальний цикл адміністративних та економічних дисциплін, що викладалися в середньовічних університетах, а з другої половини XIX ст. – в університетах Росії. У німецькій економічній літературі XVII–XVIII ст. камералістикою називалася сукупність адміністративних і господарських знань із ведення камерального (палацового і в широкому сенсі державного) господарства. Своє найменування камералістика отримала від камеральних управлінь, що створювалися у період Середньовіччя князями, герцогами, королями. У спеціальних камеральних школах вчили, як працювати, гірничої справи, лісовому, сільському господарству⁷.

Аналіз довідково-енциклопедичних матеріалів показує, що традиційним та усталеним є розуміння камералістики як: а) державної скарбниці; б) діяльності з управління двірцевою казною та майном; в) сукупності знань щодо управління державним майном; г) вчення про заходи щодо підвищення загальнодержавного добробуту.

У науково-дослідницьких джерелах палітра камеральних відносин більш насичена різноманітністю поглядів і суджень щодо їх ролі в генезисі адміністративного права.

Висловлена думка, що камералістику треба розглядати як відокремлений, самостійний компонент “царського” періоду (XVI ст. – 1917 р.), у послідовно змінюючих один одного п’яти періодах формування адміністративного права і вважати її адміністративним правом тих часів⁸.

У праці Т. Тарановські зазначається, що камеральна політика іманентно властива економічному Середньовіччю і передусім застосовувалася в інтересах королівської сім’ї. Її основна функція полягала в тому, щоб

⁴ *Юридична енциклопедія*, т 3 (Шемшученко Ю голов редкол, Укр енцикл 2001) 26.

⁵ *Велика українська енциклопедія: тематичний реєстр гасел з напрямку “Юридичні науки”* (Бабката В та Шумило М уклад, Енциклопедичне видавництво 2017) 152.

⁶ ‘Камералізм’ (*Вікіпедія*, 12.06.2019) <<https://uk.wikipedia.org/wiki>> (дата звернення: 20.04.2020).

⁷ ‘Камералістика’ (*Мегаенциклопедія Кирила и Мефодія*) <<https://megabook.ru/article/Камералистика>> (дата звернення: 20.04.2020).

⁸ Кхасрави (н 2) 122–4.

фінансувати потужну військову силу й оплачувати витрати королівського двору, як правило, дві найбільші статті в бюджеті монархії XVIII ст. Водночас учений вважає, що камералізм – ширша версія доктрини меркантилізму, яка вийшла за межі економічних і фінансових проблем, охопила всю сферу державного управління середньовічної держави, включаючи політичну економію, право, законодавство. Він підкреслює, що камералізм заклав основи поліцейської діяльності уряду, чим сприяв виникненню теорії державного управління⁹.

В. Малиновська при розкритті поняття публічного управління відповідно до уявлень зарубіжної адміністративно-правової науки (континентальний підхід) виходить із того, що камералістика – це наука про фінанси, економіку, господарство й управління. Вона вважає, що наука адміністративного права формувалася на основі поліцейського права, а поліцейське право бере свій початок із камеральних наук¹⁰.

У статті Т. Тучак розглядається камералізм як вчення про управління державним господарством, яке зародилося наприкінці XVI ст. Ззначається, що камералізм викладався як навчальна дисципліна у Німеччині та інших європейських країнах упродовж декількох століть. У Харківському університеті камералізм викладали з дня його заснування на початку XIX ст. У камералістиці – витоки навчальної дисципліни адміністрування податків, яку вивчають у вищих навчальних закладах фінансово-економічного профілю. Камералісти вважали, що добробут держави базується на порядку, власності, комерції та оподаткуванні при домінуючому значенні порядку. Умовно камералістів можна розділити на дві категорії: учених і бюрократів. Перші пропагували і теоретично обґрунтовували ідеї камералізму. Другі перебували на службі у монархів європейських держав. У наш час існують теми і проблеми, які цікавлять уряди і фіскальні відомства – вчення про значення сильної влади і вправного державного управління, про вигоди правопорядку, що сприяє відродженню ідей камералізму¹¹.

Р. Панасюк розглядає виникнення, розвиток та особливості камералістики на території України. Особлива увага приділяється розгляду наукових підходів тогочасних учених до аналізу ролі камералістики у становленні адміністративного права. Аналізуються основні пам'ятки камерального права Російської та Австро-Угорської імперій. Автор ро-

⁹ Т. Тарановський, 'Constitutionalism and Political Culture in Imperial Russia (Late 19th – Early 20th Century)' [2019] VI(3) BRICS Law Journal 32.

¹⁰ В. Малиновская, 'Генезис западноевропейской науки административного права' [2017] 7 (5А) Вопросы российского и международного права 27–36.

¹¹ Т. Тучак, 'Камералістика і камералісти: із історії світової фінансової думки' (2017) 2 Соціально-економічні проблеми і держава 183–190.

бить висновок, що саме камеральне право справило значний вплив на становлення адміністративного права¹².

Як прообраз сучасної науки фінансів розглядає камералізм Е. Пешина. У праці представлений історико-економічний аналіз становлення і розвитку камералізму в світовій науковій думці: італійських, французьких і німецьких школах фінансів. Розглянуто основні наукові праці зарубіжних учених-камералістів, які сформували основу розвитку сучасної науки фінансів, зокрема бікамералізм¹³.

Відповідний інтерес у контексті нашого дослідження викликають статті Е. Дятел, Є. Гатиної та М. Степченкової щодо аналізу поглядів одного із засновників російської економічної науки І. Посошкова. Автори розглядають і аналізують основні положення його праці “Книга про злидні і багатство”. Вони підкреслюють, що це перша праця з проблем управління і господарювання в російській державі. Цікавими є порівняння поглядів І. Посошкова з виниклими в Західній Європі парадигмами економіко-правового та управлінського мислення щодо кореляції камералістики з концепцією поліцейської держави¹⁴.

Оригінальну, не схожу на будь-яку іншу позицію і фактично нову концепцію пропонує Г. Громова. Аналізуючи ефективність управління економікою і використання державного майна для посилення державної влади в політичному і правовому розумінні, доходить висновку, що предмет камеральної науки був набагато ширший за поліцейську науку. Вважає, що поліцейстика міститься “всередині” камералістики і завдяки цьому сформувалося розуміння поліцейської діяльності як діяльності в інтересах підвищення загального добробуту держави¹⁵.

Існує погляд, що камералістика – це органічний попередник поліцейського права, і саме ця обставина сформувала на території німецької імперії незалежну правову зону, створила умови для систематизації встановлених державою правил¹⁶.

Як інструмент економічного розвитку, як державно-управлінську діяльність у сфері економіки розуміє камералістику Н. Спаннаус. Завдання камералістики – у збільшенні та покращенні якості населення за допомогою науково-технічного прогресу. У праці аналізується історія камералістики в

¹² Панасюк (н 3) 21–7.

¹³ Э Пешина, ‘Камерализм как прообраз современной науки финансов’ в *Экономика, общество, человек: теория, методология, реальность. Сборник научных публикаций, часть 1* (Карх Д отв ред, 2015) 91–5.

¹⁴ Е Дятел и М Степченкова, ‘У истоков российской камералистики’ (2014) 2 *Национальный и державный глобализационный процесс* 27–8; Е Дятел и Е Гатина, ‘Камералистские и полицейские идеи И. Т. Посошкова о благоустройстве земли русской’ [2014] 6 (1) *Журнал институциональных исследований* 36–42.

¹⁵ Г Громова, ‘Теоретические проблемы выделения административного права в российской юриспруденции’ (2014) 5 *Административное и муниципальное право* 409–16.

¹⁶ J Pauly, *Die Entstehung des Polizeirechts als wissenschaftliche Disziplin: Ein Beitrag zur Wissenschaftsgeschichte des öffentlichen Rechts* (Vittorio Klostermann 2000) 177.

Італії, Франції, Німеччині. На думку автора, Сполучені Штати Америки є єдиною республікою, заснованою в душі традиційної камералістики¹⁷.

Питанням новітньої камералістики присвячена монографія В. Прокошина “Право, влада і життєзабезпечення народу: основи новітньої камералістики”. У ній досліджується проблема інтегрованої взаємодії права, влади і ринкової економіки на базі становлення новітньої камералістики як галузі суспільствознавства. Під новітньою камералістикою розуміється система знань про правовий механізм накопичення загальнонародного капіталу з метою життєзабезпечення і зростання добробуту людей. Їхній розвиток автор бачить у: а) формуванні камерального законодавства на основі вивчення відносин правовладдя та економіки; б) розробленні на його основі заходів попередження загроз життєзабезпечення людини, держави і суспільства; в) використанні владного потенціалу права, інноваційних технологій влади права і диктатури закону в ринковій економіці; г) детермінації економіко-самоуправлінських і камерально-прогностичних функцій; г) формуванні камерально-правової сфери як простору економічної свободи і територіальної цілісності господарювання. При цьому обґрунтовується необхідність удосконалення законодавства й організаційних заходів у сфері новітньої камералістики, забезпечення доктринальної та організаційної уваги до цієї проблеми правового і державного будівництва¹⁸.

Метою дослідження є обґрунтування визнання камералістики одним із важливих чинників у генезисі сучасного адміністративного права, зокрема його частини, яка присвячена адмініструванню в економічних сферах через встановлення наявності чи відсутності кореляційної залежності між камеральними відносинами XV–XIX ст. і сучасними адміністративно-правовими відносинами.

Ранній камералізм

У сучасних історико-правових дослідженнях висловлена думка, що одним із важливих генетичних чинників адміністративного права є камеральні відносини¹⁹, які зародилися і сформувалися у часи феодалізму. Термін “камеральна” походить від латинського слова “camera” (камера, казна, скарбниця) – сховище грошей, золота, коштовностей та інших цінностей, які належали королям, царям, князям, монастирям тощо²⁰.

¹⁷ N Spannaus, ‘The roots of the American system: from Cameralism to the American System of Economics’ (1996) *American Almanac* <http://american_almanac.tripod.com/cameral.htm> (accessed: 20.04.2020).

¹⁸ В Прокошин, *Право, власть и жизнеобеспечение народа: основы новейшей камералистики* (Каталог 2000) 469.

¹⁹ Т Коломоєць та В Колпаков, ‘Сучасна парадигма адміністративного права: генеза і поняття’ (2017) 5 *Право України* 71–9.

²⁰ *Юридична енциклопедія: т 3 (н 4) 25, 26.*

Відповідно, “камеральна діяльність” – це діяльність на користь “казни”, переважно для фінансування військової сили й оплати витрат королівського (князівського, царського) двору, зазвичай двох найбільших статей у бюджеті монархії²¹.

Таким чином, її змістом у період формування і домінування феодальних відносин була розбудова і примноження ресурсів володаря, а метою – отримання максимально можливих прибутків. Фактично вона охоплювала все доменіальне господарство, всі джерела надходжень до казни. Єдиною підставою рішень і дій у сфері камерального господарювання була воля володаря. Вона фіксувалася в актах правителя, рішеннях церкви, правових аналогіях, прецедентах, традиціях. Знання щодо камеральної діяльності у період феодалізації існували у вигляді управлінських рекомендацій із задоволення фінансово-майнових потреб домену.

Яскраві свідчення цього – капітулярії (укази) Карла Великого (742–814 рр.). До нас, за одними даними, дійшло 56, за другими – 250 капітуляріїв. Ці акти містять детальніші (від церковної організації до облаштування королівських маєтків) інструкції щодо управління його доменом. Так, “Капітулярій про маєток” (*Capitulare de villis*) наказує керуючим спостерігати за вільними селянами і брати з них штрафи на користь королівського двору; давати церквам свого фіску десятину з урожаю; мати при млинах курей та гусей; на Вербну неділю робити грошові внески на доменні потреби; у кожному маєтку мати перини, подушки, скатертини, килими, посуд, ланцюги, сокири, свердла, ножі тощо²².

Безпосередня реалізація волі володаря у сфері камерального господарювання покладається на спеціальні структурні утворення. Ці квазіадміністративні органи мали форму та функції, які відповідали розумінню їхнього призначення з боку верховного розпорядника фінансово-майнових ресурсів. Як правило, вони опікувалися військовою службою, судовою справою, оборотом майна, чеканкою монет, кредитами та боргами.

Так, у Київській державі та у період феодальної роздробленості на Русі існує двірсько-вотчинна (князівська або дворова) система адміністрування²³, у якій поступово оформлюються і конкретизуються обов’язки щодо управління княжим палацом і княжою казною (скарбницею). На чолі управління палацом стояв дворецький (двірський), а на чолі управління казною – скарбник. Завданнями першого були: а) організація князівської

²¹ Taranovski (n 9) 32.

²² *История Средних веков: От Карла Великого до Крестовых походов (768–1096 гг.)* (Стасюлевич М сост, Полигон 2001) 40–5; ‘Из капитуляриев Карла Великого’ в Левандовский А, *Карл Великий. Через Империю к Европе* (Соратник 1995).

²³ *Велика українська юридична енциклопедія, т 1: Історія держави і права України* (Гончаренко В голова редкол, Право 2016) 246–50.

служби; б) судова справа; в) оборот земель та іншого майна; г) контроль; другого – фінансові операції.

В еволюційному розвитку камеральних відносин цей період (управління здійснюється виключно для задоволення приватних потреб властителя) можна вважати “раннім камералізмом”.

Детермінація камеральних відносин

Необхідно мати на увазі, що в ті часи ані поняття, ані терміна “камералізм” не існувало. Його виникнення та інфільтрація у практику адміністрування датується у дослідницьких джерелах приблизно 1439 р. і пов’язується із регуляторною діяльністю рад Флорентійської республіки. Саме у їхньому середовищі зароджується “школа мислителів”, представники якої називали себе “камералістами”²⁴.

Про цю “школу” можна було б не згадувати, але діяльність “флорентійських камералістів” мала важливу особливість. Їхні функції полягали в утворенні палат радників для місцевої влади. Призначенням палат було формування республіканської політики у галузях господарювання, зокрема в економіці. Таким чином, їхня управлінська практика виходила за межі “раннього камералізму” і демонструвала можливість використання управлінських ресурсів для задоволення суспільних потреб.

Фактична детермінація камералізму й активізація його розвитку починається з кінця XV ст. у царювання Максиміліана I (1459–1519 рр.) – імператора Священної Римської імперії, короля Німеччини (1486–1493 рр.), обраного Імператора Німеччини (1508–1519 рр.)²⁵.

У цей період важливою особливістю розвитку Європи стали процеси, пов’язані з централізацією влади. Лише на теренах багатонаціональної Священної Римської імперії (у Німеччині) інтегративного об’єднання земель не відбулося. У її межах виникла система територіальних князівств, які не мали єдиного законодавства, центрального апарату управління, єдиної системи державних податків тощо. Імперія до кінця свого існування (1806 р.) продовжувала залишатися сукупністю старих і нових інститутів і не набула атрибутів єдиної держави. Саме ці обставини значним чином вплинули на характеристики, риси, атрибути і властивості німецького камералізму.

Ознакою виходу управлінської діяльності за межі раннього камералізму можна вважати початок зближення потреб суто камерального господарювання із завданнями державотворення (створенням мануфактур, удосконаленням соціо професійної структуризації суспільства, забезпе-

²⁴ Spannaus (n 17).

²⁵ Пешина (n 13) 91–5.

ченням активного торговельного балансу, заборонаю на ввезення окремих товарів та експорт сировини, встановлення обґрунтованих митних зборів щодо певної продукції, контроль якості, використання примусової праці тощо) і зростанням витрат на загальнодержавні потреби.

Зважаючи на те, що їхнім джерелом були доменні (фактично приватні) ресурси, виникла необхідність у їхньому раціональному й ефективному використанні. Пошук мінімізації витратного навантаження на домени правителя виводить на низку реформаторських рішень. По-перше, це відокремлення казни держави від казни правителя; по-друге, перетворення структур управління доменом правителя в управлінські органи держави.

У результаті такого реформування палацові (доменні) установи поступово набирають компетенції загальнодержавного призначення. Відповідно, змінюються принципи їхньої організації, внутрішня структура, форми і методи діяльності, яка починає базуватися на функціонально-галузевому підході. Тобто вони спеціалізуються на управлінні якоюсь однією функцією або сферою (галуззю).

Наприклад, лісівництво, гірничі і поштові справи, нагляд за виконанням повинностей тощо. Утім, центральною ланкою цього механізму залишаються фінансові установи, які поділяються на: а) органи, зайняті збором коштів; б) акумулюванням цих коштів; в) регулюванням їх витрат; г) веденням обліку; г) здійсненням фінансового контролю.

У цих органах, незалежно від сфер управління, діє формулярний принцип документального оформлення і супроводження руху фінансів та інших ресурсів. Документи тяжіють до уніфікації своєї структури, реквізитів, змісту, стилістичних особливостей тексту. Встановлюються правила їх обліку та обігу в межах канцелярій. Розуміння доменного господарювання починає ототожнюватися з діяльністю державно-управлінського змісту.

За таких умов ефективність управлінських рішень і дій виявилася залежною від кількісних і якісних параметрів знань про властивості суто управлінського впливу, а також властивості його об'єктів і суб'єктів. Крім того, насущною необхідністю виявився перехід від грубого статистичного досвіду до теоретичних обґрунтувань емпіричних спостережень.

Це, зі свого боку, обумовило потребу у фахівцях відповідного профілю. Для їхньої підготовки створюються камеральні школи – спеціалізовані навчальні заклади, у яких викладаються дисципліни щодо управління державними ресурсами. У результаті камеральні знання систематизуються, набирають теоретичного змісту і згодом постають науковою і навчальною дисципліною із назвою “камералістика”.

Перші дослідження камеральних відносин

Одними з перших досліджувати камеральні відносини починають М. фон Осса (1506–1557 рр.)²⁶, Г. Обрехт (1547–1612 рр.)²⁷, Ф. Л. Зекендорф (1626–1692 рр.)²⁸. У німецькій історіографії появу перших праць із камералістики відносять до 1555 р., коли М. фон Осса написав свій політичний заповіт “*Prudentia regnativa*” (“Розсудливе панування”), виданий через п’ятдесят років після його смерті.

У цій праці він одним із перших описав замкнуту картину політичної діяльності уряду в сфері народонаселення, економіки, освіти, військового, судового та внутрішнього управління (поліції). У загальних рисах висловився щодо правил керування процвітаючою, успішною державою. Виступив із критикою захоплення війною. Рекомендував скорочення придворних штатів та установ особливого адміністративного контролю, реформу тюремної справи та обмеження тортур, встановлення такси на життєві припаси, обмеження розкоші поліцейськими заходами, протестував проти вивезення монети тощо. Ця праця вважається першим великим твором німецького камералізму²⁹.

Одним із помітних раних представників камералізму є Г. Обрехт. Його найвідоміша камералістична праця – “*Fünff Vnderhiedliche Secreta Politica*” (“П’ять різних секретів політики”)³⁰ побачила світ після його смерті у 1617 р. Вона містила проект загальної програми управління, яка вперше розглядала взаємини “індивідуумів” із державою, її управлінськими органами і поліцейськими установами. По суті, це була спроба сформувати предмет теорії державного управління як складової камералістики.

Термін “камералізм” ввів у науковий обіг німецький економіст, історик, політолог і державний діяч Ф. Л. фон Зекендорф. Він вжив його у написаній у 1656 р. праці “*Der Teutsche Frstenstaat*” (“Німецька князівська держава”)³¹. Її головна ідея полягала в генеруванні у правителів розуміння, що вони успадкували не тільки право панувати над людьми, а й обов’язок їх розвивати.

Книга фактично складається з двох частин. Перша – опис країни, її історії, народу, інститутів правління, природних ресурсів. Друга – підруч-

²⁶ Klaus Luig, ‘Osse, Melchior von’ in *Neue Deutsche Biographie. Band 19* (1999) 609; Theodor Distel, ‘Osse, Melchior von’ in *Allgemeine Deutsche Biographie. Band 24* (1887) 496–8.

²⁷ François Josef Fuchs, ‘Obrecht Georg’ in *Neue Deutsche Biographie. Band 19* (1999) 404–5.

²⁸ Detlef Döring, ‘Seckendorff, Veit Ludwig von’ in *Neue Deutsche Biographie. Band 24* (2010) 117–8.

²⁹ Reiner Groß, *Das “Politische Testament” des Melchior von Osse 1555/56 und die kursächsische Wirtschaftspolitik. Die sächsischen Kurfürsten während des Religionsfriedens von 1555 bis 1618* (Stuttgart 2007) 127–38; Friedrich Albert Von. Langenn, *Doctor Melchior von Ossa: Eine Darstellung aus dem XVI. Jahrhundert (German Edition)* (Forgotten Books 2018) 222; Friedrich Albert von. Langenn, *Doctor Melchior von Ossa. Eine Darstellung aus dem XVI. Jahrhundert* (Leipzig, J. C. Hinrichs 1858).

³⁰ Georg Obrecht, *Fünff Vnderschiedliche Secreta Politica* (Straßburg 1617).

³¹ Veit Ludwig von. Seckendorff, *Teutscher Fürstenstaat oder gründliche und kurtze Beschreibung, welcher Gestalt Fürstenthümer, Graf- und Herrschafften im Heil* (Franckfurt 1660) 704.

ник для королів і принців щодо управління державою. У ній автор формулює настанови про те, як керувати суспільними ресурсами для розбудови ідеальної князівської держави. Він переконаний, що така держава характеризується: 1) лояльністю до імператорів та імперій; 2) політикою уникнення військових конфліктів; 3) помірним абсолютизмом; 4) дотриманням прав громад; 5) розвиненою шкільною системою; 6) економічним благополуччям; 7) наглядом за церквою; 8) добросудним правосуддям. Таким чином, у праці “*Der Teutsche Frstenstaat*” Ф. Л. фон Зекендорф виклав основи цілісного наукового бачення про державне управління невеликим князівством.

За нинішнього розуміння камералістика мала міждисциплінарний характер і складалася з двох частин. По-перше, це були знання про безпосередню практику торгівлі, будівництва, вирощування тварин і рослин, видобуток корисних копалин, використання лісів тощо. По-друге, знання щодо управління фінансами і станом суспільного благоустрою та добробуту, тобто внутрішніми (поліцейськими) справами. Крім цього, майбутні камералісти вивчали законодавство, політичну економію, історію, статистику, мови.

Камеральна освіта

Статус університетської дисципліни камералістика отримує у 1727 р. Саме тоді в університетах міст Галле і Франкфурт-на-Одері (Пруссія) утворюються кафедри камералістики, на яких викладають професори С. П. Гассер (1676–1745 рр.) і Ю. К. Дитмар (1677–1727 рр.). Вважається, що вони були авторами перших книг, які використовувались як підручники з камералістики³².

В університетах Російської імперії (Санкт-Петербург, Казань, Харків) камералістика викладалась приблизно з 1843 по 1863 р. У другій половині XIX ст. як галузь науки та навчальна дисципліна вона припинила існування, а термін “камералістика” вийшов з ужитку.

На завершення огляду загальних рис камералістики необхідно висловити застереження щодо її ідеалізації та спроб ототожнення із сучасним виміром понять “наука” і “навчальна дисципліна”. З цього виводу доречно нагадати слова К. Маркса, який у 1873 р. охарактеризував камералістику як мішанину найрізноманітніших відомостей, вогонь із Чистилища яких повинен витримати кожен сповнений надій кандидат у німецькі бюрократи³³.

³² Simon Peter Gasser, *Einleitung zu den Oekonomischen Politischen und Cameral-Wissenschaften* (Halle 1729); Justus Christoph Dithmar, *Einleitung in der Oekonomische, Policei- und Cameral-Wissenschaft* (Frankfurt ad der Oder 1731). Наведено по монографії: Pauly (n 16) 177.

³³ К Маркс, ‘Капитал. Предисловие ко второму изданию’ в Маркс К и Энгельс Ф, *Сочинения, т 23* (изд 2, Изд-во политической литературы 1960) 13.

Водночас висловлювання К. Маркса щодо значення камералістичних знань у підготовці кваліфікованого корпусу чиновників співзвучні з оцінкою змісту і ролі камеральної освіти, які містяться у промові К. Ушинського “Про камеральну освіту” (1848 р). Він вважав, що ця освіта – необхідний компонент формування висококваліфікованого чиновника у сфері господарювання. Камеральна підготовка забезпечує інтегративне поєднання у його знаннях, уміннях і навичках суто технічних, організаційно-управлінських та експертних компетенцій. Її предмет він визначав як економічний, господарський інтерес людини, держави, суспільства у відповідному часі і відповідному просторі. Все це робить камеральну науку та камеральну діяльність найбільш необхідними для створення матеріальних та інших благ, ніж всі інші сучасні науки³⁴.

Необхідно спеціально акцентувати увагу на тому, що вже у ХХ ст. виникає дискусія щодо повернення камералістики до програм підготовки фахівців з управління економічними ресурсами. У 1901 р. розгорнулася полеміка з питання відновлення камеральних відділень при університетах. Один із її учасників, відомий хімік-органік В. Марковников, називаючи себе “останнім камералістом Казанського університету”, категорично відстоював необхідність відновлення камеральних відділень для підготовки грамотних адміністраторів для промисловості і сільського господарства. У зв'язку з цим він писав, що ніколи не жалкував, що закінчив курс на камеральному відділенні. На його переконання, розуміння явищ природи і природних законів дають хімія, фізика, природознавство. А камералістика забезпечує знаннями з використання цих законів для розвитку і вдосконалення фінансів, промисловості, сільського господарства та інших сфер економіки, з метою поліпшення громадського та державного добробуту³⁵.

Новітня камералістика

У сучасних умовах знову актуалізуються історичні здобутки камералістики під гаслом “новітньої камералістики”. Під новітньою камералістикою розуміється система знань про юридичні механізми накопичення загальнонародного капіталу з метою життєзабезпечення і зростання добробуту людей. Їх розвиток бачиться, зокрема, у: а) формуванні камерального законодавства на основі вивчення відносин правовладдя та економіки; б) розробленні на його основі заходів попередження загроз життєзабезпечення людини, держави і суспільства; в) використанні владного потенціалу права, інноваційних технологій влади права і диктатури закону в ринковій економіці; г) детермінації економіко-самоуправлінсь-

³⁴ К Ушинский, ‘Речь о камеральном образовании’ в Ушинский К, *Собрание сочинений, т 1* (Изд-во Акад пед наук РСФСР 1948–1950) 121–252.

³⁵ Т Сорокина, *Владимир Васильевич Марковников, 1837–1904* (Изд-во Казанск ун-та 2003) 28.

ких і камерально-прогностичних функцій; г) формування камерально-правової сфери як простору економічної свободи і територіальної цілісності господарювання. При цьому обґрунтовується необхідність вдосконалення законодавства й організаційних заходів у сфері забезпечення доктринального й організаційного супроводження втілення таких механізмів у практику державного будівництва³⁶.

Висновки. Таким чином, дослідження наявності чи відсутності кореляційної залежності між камеральними відносинами і сучасними адміністративно-правовими відносинами, здійснене за допомогою історико-правових методів, дало змогу дійти таких висновків: 1) кореляційна залежність між камеральними відносинами і сучасними адміністративно-правовими відносинами існує; 2) камеральні відносини з моменту їх виникнення постійно еволюціонували; 3) їхня еволюція обумовлена системним накопиченням знань від практичних рекомендацій із ведення камерального господарства до теоретичних узагальнень; 4) камеральні знання виявилися затребуваними і після закриття відповідних університетських навчальних програм, адже формували в адміністраторів необхідні для забезпечення економічного росту компетенції; 5) вони сформували специфічну систему знань щодо управління (адміністрування) у сфері економіки, яка з перебігом часу трансформувалася у підгалузь сучасного адміністративного права; 6) сьогодні органічним, закономірним і послідовним наслідком нашого дослідження має стати перейменування особливої частини адміністративного права з “Управління в сфері економіки” на “Камеральне адміністрування”; 7) камеральні відносини є важливим чинником у генезисі адміністративного права.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Dithmar J Ch, *Einleitung in der Oekonomische, Policei-und Cameral-Wissenschaft* (Frankfurt ad der Oder 1731) (in German).
2. Gasser S P, *Einleitung zu den Oekonomischen Politischen und Cameral-Wissenschaften* (Halle 1729) (in German).
3. Groß R, *Das “Politische Testament” des Melchior von Osse 1555/56 und die kursächsische Wirtschaftspolitik. Die sächsischen Kurfürsten während des Religionsfriedens von 1555 bis 1618* (Stuttgart 2007) (in German).
4. Langenn F A von, *Doctor Melchior von Ossa. Eine Darstellung aus dem XVI. Jahrhundert* (Leipzig, J. C. Hinrichs 1858) (in German).
5. Langenn F A von, *Doctor Melchior von Ossa: Eine Darstellung aus dem XVI. Jahrhundert* (German Edition) (Forgotten Books 2018) (in German).
6. Obrecht G, *Fünff Vnderschiedliche Secreta Politica* (Straßburg 1617) (in German).

³⁶ Прокошин (н 18) 469.

7. Pauly J, *Die Entstehung des Polizeirechts als wissenschaftliche Disziplin: Ein Beitrag zur Wissenschaftsgeschichte des öffentlichen Rechts* (Vittorio Klostermann 2000) (in German).
8. Seckendorff V L von, *Teutscher Fürstenstaat oder gründliche und kurtze Beschreibung, welcher Gestalt Fürstenthümer, Graf- und Herrschafften im Heil* (Franckfurt 1660) (in German).
9. Prokoshin V, *Pravo, vlast' i zhizneobespechenie naroda: osnovy novejshej kameralistiki* [Law, Power and Life Support of the People: Fundamentals of Modern Cameralistics] (Katalog 2000) (in Russian).
10. Sorokina T, *Vladimir Vasil'evich Markovnikov, 1837–1904* [Vladimir Vasilievich Markovnikov, 1837–1904] (Izd-vo Kazansk un-ta 2003) (in Russian).

Edited books

11. 'Iz kapituljariev Karla Velikogo' ['From the Capitularies of Charlemagne'] v Levandovskij A, *Karl Velikij. Cherez Imperiju k Evrope* [Charlemagne. Through the Empire to Europe] (Soratnik 1995) (in Russian).
12. Vyshinskij A, 'Osnovnye zadachi nauki sovetskogo socialisticheskogo prava' ['Main Tasks of the Science of Soviet Socialist Law'] v *Osnovnye zadachi nauki sovetskogo socialisticheskogo prava: materialy 1-go soveshh. nauch. rabotnikov prava* [Main Tasks of the Science of Soviet Socialist Law: Materials of the 1st Meeting of Scientists of Law] (Galkin red, Gosizdat 1938) (in Russian).
13. *Istorija Srednih vekov: Ot Karla Velikogo do Krestovyh pohodov (768–1096 gg.)* [History of the Middle Ages: From Charlemagne to the Crusades (768–1096)] (Stasjulevich M sost, Poligon 2001) (in Russian).
14. Marks K, 'Kapital. Predislovie ko vtoromu izdaniju' ['Capital. Preface to the Second Edition'] v Marks K i Jengel's F, *Sochinenija* [Essays], t 23 (Izd 2, Izd-vo politicheskoi literatury 1960) (in Russian).
15. Peshina Je, 'Kameralizm kak proobraz sovremennoj nauki finansov' ['Cameralism as a Prototype of the Modern Science of Finance'] v *Jekonomika, obshhestvo, chelovek: teorija, metodologija, real'nost'. Sbornik nauchnyh publikacij* [Economics, Society, Individual: Theory, Methodology, Reality. Collected Scientific Publications], chast' 1 (Karh D otv red, 2015) (in Russian).
16. Ushinskij K, 'Rech' o kameral'nom obrazovanii' ['Speech about Cameralistic Education'] v Ushinskij K, *Sobranie sochinenij* [Collected Essays], t 1 (Izd-vo Akad ped nauk RSFSR 1948–1950) (in Russian).

Encyclopedias

17. Distel T, 'Osse, Melchior von' in *Allgemeine Deutsche Biographie. Band 24* (1887) 496–8 (in German).
18. Döring D, 'Seckendorff, Veit Ludwig von' in *Neue Deutsche Biographie. Band 24* (2010) 117–8 (in German).
19. Fuchs F J, 'Obrecht Georg' in *Neue Deutsche Biographie. Band 19* (1999) 404–5 (in German).
20. Luig K, 'Osse, Melchior von' in *Neue Deutsche Biographie. Band 19* (1999) 609 (in German).
21. 'Kameralistika' ['Cameralistics'] (*Megajenciklopedija Kirilla i Mefodija*) <<https://megabook.ru/article/Kameralistika>> (data zvernennja: 20.04.2020) (in Russian).
22. 'Kameralizm' ['Cameralism'] (*Vikipedija*, 12.06.2019) <<https://uk.wikipedia.org/wiki/>> (data zvernennja: 20.04.2020) (in Russian).
23. *Velyka ukrainska entsyklopediia: tematychnyi reiestr hasel z napriamu "Iurydychni nauky"* [The Great Ukrainian Encyclopedia: Thematic Register of Slogans in "Legal

- Sciences*”] (Babkata V ta Shumylo M uklad, Entsyklopedychne vydavnytstvo 2017) (in Ukrainian).
24. *Velyka ukrainska yurydychna entsyklopediia [The Great Ukrainian Encyclopedia of Law], t 1: Istoriiia derzhavy i prava Ukrainy [History of State and Law of Ukraine]* (Honcharenko V holova redkol, Pravo 2016) (in Ukrainian).
25. *Yurydychna entsyklopediia [Encyclopedia of Law], t 3* (Shemshuchenko Yu holov redkol, Ukr entsykl 2001) (in Ukrainian).

Journals articles

26. Spannaus N, ‘The roots of the American system: from Cameralism to the American System of Economics’ (1996) *American Almanac* <http://american_almanac.tripod.com/cameral.htm> (accessed: 20.04.2020) (in English).
27. Taranovski T, ‘Constitutionalism and Political Culture in Imperial Russia (Late 19th – Early 20th Century)’ [2019] VI(3) *BRiCS Law Journal* 32 (in English).
28. Djatel E i Gatina E, ‘Kameralistskie i policejskie idei I. T. Pososhkova o blagoustrojstve zemli russkoj’ [‘Cameralistic and Police Ideas of I. T. Pososhkov about Improvement of the Russian Land’] [2014] 6 (1) *Zhurnal institucional’nyh issledovanij* 36–42 (in Russian).
29. Djatel E i Stepchenkova M, ‘U istokov rossijskoj kameralistiki’ [‘At the Origins of Russian Cameralistics’] (2014) 2 *Nacional’nij i derzhavnij globalizacijnij proces* 27–8 (in Russian).
30. Gromova G, ‘Teoreticheskie problemy vydelenija administrativnogo prava v rossijskoj jurisprudencii’ [‘Theoretical Issues of Marking Out Administrative Law in Russian Jurisprudence’] (2014) 5 *Administrativnoe i municipal’noe pravo* 409–16 (in Russian).
31. Khasravi O, ‘Razvitie administrativnogo prava Rossijskoj Federacii’ [2013] 6–2 (1) [‘Development of Administrative Law of the Russian Federation’] *Naukovij visnik Mizhnarodnogo gumanitarnogo universitetu* 122–4 (in Russian).
32. Kolomoets T ta Kolpakov V, ‘Suchasna paradyhma administratyvnoho prava: geneza i poniattia’ [‘Modern Paradigm of Administrative Law: The Genesis and Concept’] (2017) 5 *Pravo Ukrainy* 71–9 (in Ukrainian).
33. Malinovskaja V, ‘Genezis zapadnoevropejskoj nauki administrativnogo prava’ [‘Genesis of the Western European Science of Administrative Law’] [2017] 7 (5A) *Voprosy rossijskogo i mezhdunarodnogo prava* 27–36 (in Russian).
34. Panasiuk R, ‘Rozvytok kameralnogo prava v Ukraini (teoretyko-metodolohichni aspekt)’ [‘Development of Cameralistic Law in Ukraine (Theoretical and Methodological Aspect)’] (2017) 1 *Sudova apeliatsiia* 21–7 (in Ukrainian).
35. Tuchak T, ‘Kameralistyka i kameralisty: iz istorii svitovoi finansovoi dumky’ [‘Cameralistics and Cameralists: From the History of the World Financial Thought’] (2017) 2 *Sotsialno-ekonomichni problemy i derzhava* 183–190 (in Ukrainian).

Tetiana Kolomoets
Valerii Kolpakov

CAMERALISTIC RELATIONS OF THE XV–XIX CENTURIES
IN THE GENESIS OF ADMINISTRATIVE LAW

ABSTRACT. The aim of this study is to provide the grounds for recognizing cameralistics as one of major factors in the genesis of modern administrative law, particularly, of its part relating to administration in economic areas, through establishing the presence or

absence of a correlation dependence between cameralistic relations of XV–XIX centuries and today's administrative law relations.

The article examines the correlation dependence between cameralistic relations, the signs of which are found in the capitularies of Charlemagne and which infiltrated into the practice of administration as long ago as in 1439, and today's administrative law relations. The article provides substantiation for recognizing of cameralistics as one of major factors in the genesis of administrative law.

The academic novelty lies in proving the evolutionary connection between the disparate recommendations on economic management of the early cameralism period, theoretical knowledge on the arrangement of the economic component of State-building in the XIX century, and their transformation into a sub-branch of modern administrative law. The author highlights the fact that the use of the term "cameralism" in the practice of administration is linked to the regulatory activity of the councils of the Florentine Republic (1439), among which the "school of thinkers" was born, whose representatives labeled themselves as "cameralists". It is emphasized that the point at which the needs of purely cameralistic economic management started to converge with new economic interests (creation of manufactories, improvement of socio-professional structuring of society, ensuring of an active trade balance, prohibition of import of certain goods and export of raw materials, introduction of reasoned customs duties on certain products, quality control, the use of forced labor, etc.) may be considered a sign indicating that management activities moved beyond early cameralism. The author shows the mechanism transforming the references about proper economic management into systematized knowledge about management of public resources which gradually gains theoretical content and appear as a scientific and educational discipline under the title "cameralistics", with its subsequent transformation into the special part of modern administrative law.

The findings of the study: 1) there is a correlation dependence between cameralistic relations and modern administrative law relations; 2) since their origination, cameralistic relations have been constantly evolving; 3) their evolution ensues from systematic accumulation of knowledge from practical recommendations on the conduct of cameralistic economy to theoretical generalizations; 4) cameralistic knowledge was in demand even after the relevant university curricula were closed, because for administrative law scholars, they formed the competencies needed to ensure economic growth; 5) they formed a specific system of knowledge about management (administration) in the realm of economy, which has eventually transformed into the sub-branch of modern administrative law; 6) today, an organic, explicable and consistent result of our study should be the renaming of the special part of administrative law from "Management in economy" to "Cameralistic administration"; 7) cameralistic relations are a major factor in the genesis of administrative law.

KEYWORDS: cameralistic relations; domain; domain management; cameralistic management; German cameralism; early cameralism; territorial principality.