

УДК 342.1(477)

Ж.В. ЗАВАЛЬНА, докт. юрид. наук, проф.,
Харківський національний університет імені
В.Н. Каразіна

РОЗВИТОК КОНЦЕПЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА НА ТЕРИТОРІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ

Ключові слова: адміністративне право, концепції адміністративного права, історичний розвиток адміністративного права, поліцейське право

Право як суспільний регулятор відносин зародилось разом із суспільством і продовжує розвиватись до сьогодні. Разом із правом розвивається наука, що досліджує цей феномен. У процесі наукових досліджень встановлено, що право має свою структуру, яка об'єктивується в системі права. Разом із цим, подальший розвиток права, в тому числі адміністративного, як частини системи права, є неможливим без дослідження та усвідомлення національної наукової спадщини. На жаль до цього часу, дослідження наукової спадщини в адміністративному праві здійснювалось епізодично. На сьогоднішній день висвітлення питань розвитку науки та галузі адміністративного права в Україні вимагають до себе уваги.

Для вирішення цього питання необхідно звернутись до історичних основ науки та галузі адміністративного права. Тому, метою даної статті є встановлення історичного базису для сучасних концепцій адміністративного права та визначення тенденцій розвитку сучасної науки адміністративного права. Відповідно, завданням є аналіз джерел наукової літератури та енциклопедичних видань на предмет виявлення відстоювання українськими науковцями-адміністративістами тих чи інших концептуальних засад адміністративного права в різних часових відрізках. Часо-

вим параметром у даному дослідженні слугуватиме історичний період з кінця ХІХ – початку ХХ-го століть до сьогодні. Відповідно, предметом даної наукової розвідки, обмеженим часово-територіальними рамками, є науковці-адміністративісти, які народились чи працювали на території сучасної України.

Енциклопедичні та довідникові видання надають декілька значень поняття «концепція». Так, концепція (лат. *conceptio* – розуміння, система) по-перше, може розумітись як генеральний задум, що визначає стратегію дій при здійсненні реформ, проектів, планів, програм; по-друге, концепцією вважається система поглядів на процеси та явища у природі та суспільстві; по-третє, це комплекс ключових положень або установок мислення, що дозволяють зберігати спрямованість дослідження, певний спосіб трактовки предмета, керівну ідею при висвітленні точки зору на предмет дослідження. Останнє значення загальної дефініції «концепція» відображає сутність терміну «концепції адміністративного права» у сфері наукових досліджень з адміністративного права. Як щодо визначення поняття, так і щодо виокремлення їх видів в сучасній науці адміністративного права триває широка дискусія.

В загальних рисах концепції адміністративного права, як напрямки його розвитку, характеризуються залежно від того чи іншого історичного періоду, а також залежно від форми правління чи державного устрою. Виділення та характеристика концепцій адміністративного права можлива з моменту виокремлення його із поліцейського права та формування його як окремої навчальної дисципліни, галузі права та науки в кінці ХІХ – на початку ХХ століть.

На території теперішньої України, враховуючи підпорядкованість у різні історичні періоди різним політичним режимам, на формування концепцій адміністративного права, як і на саме виникнення, мали вплив з одного боку західноєвропейські тенденції формуван-

ня філософських та правових ідей, з іншого – впливи шовіністичної політики Російської імперії та імперське законодавство. Звертаємо увагу, що про самостійність української юридичної науки в більшість періодів не може йтися, але можна говорити про яскравих представників правознавців-адміністративістів, пов'язаних з освітою та наукою в українських землях.

Перше, це поліцейське право XVII–XIX століть, з якого згодом виділиться адміністративне право як право благоустрою. Представники даного напрямку розглядали поліцейське право (з якого ще адміністративне право не виділилось як окрема дисципліна і наука) як науку поліції, науку внутрішнього управління, тобто, норми мають регулювати адміністрацію та юридичні відносини, що виникають між державою, управляючими одиницями та союзами при досягненні культурних цілей. Оскільки поліцейське право сприймається на той час як право внутрішнього управління, сприяння економічному добробуту населення, культурного розвитку населення, можна констатувати яскравий прояв патерналізму, та, відповідно можна говорити про наявність в тодішньому управлінському праві розвиток патерналістичної концепції. Представниками патерналістичної концепції є науковці, серед яких: М.М. Белявський (Поліцейське право, 1904; Поліцейське право. Адміністративне право, 1915); В.Ф. Дерюжинський (Лекції із поліцейського права, 1899; Поліцейське право, 1903) [1].

В подальшому, під час процесу виокремлення з поліцейського права, адміністративне право набуває ліберальних рис. Відображення в поглядах науковців принципу панування права над державою та пом'якшення бюрократії в адміністративній системі держави; відстоювання позиції рівноправності у публічних відносинах між адміністрацією та приватними особами та союзами; обґрунтування необхідності чіткості в системі державних органів та у повноваженнях поліції, спрощення механі-

змів судового захисту населення визначає розвиток майбутнього адміністративного права в руслі ліберальної концепції. Представниками даної концепції адміністративного права є такі вчені, як: В.М. Гессен (Адміністративне право, 1903; Лекції із поліцейського права, 1907–1908; Предмет і задачі науки поліцейського права, 1904; Історія наукових напрямків у вивченні внутрішнього управління. Наука про поліцію та поліцейське право, б/р); В.Г. Іозефі (Щодо питання про реорганізацію поліції, 1905; Пояснювальна записка до проекту Поліцейського Статуту, 1908) [1].

Період 20-х років XX століття характерний остаточним виділенням адміністративного права із поліцейського права, що пов'язано як з розширенням його предмета, висуванням тодішніми правознавцями на перший план ідеї правової держави, завданням якої є створення нормальних умов життя суспільства та її громадян. Провідний вплив на становлення адміністративного права в теперішньому розумінні в той період мав видатний правознавець А.І. Єлістратов. Він був прихильником концепції самодержавної правової держави із помірним самодержавством та вищим представницьким органом. Його ранніми працями є: Адміністративне право. Лекції, 1911; Підручник руського адміністративного права, 1911; Основні начала адміністративного права, 1914. В своїх працях періоду після жовтневого перевороту вчений продовжував відстоювати ліберальні позиції щодо розуміння адміністративного права, які відобразились у його наступних роботах: Нарис адміністративного права, 1922; Адміністративне право РСФСР, 1925; Адміністративне право, 1929).

О.Ф. Євтихіїв в своїх працях (Основи радянського адміністративного права, 1925; Адміністративне право, 1930) розглядав адміністративне право як систему юридичних принципів, що регулюють державну діяльність, спрямовану на гарантування безпеки і добробуту громадян. В.Л. Кобалевський був однодумцем двох попередніх правознавців і

свої наукові погляди виклав у таких видатних працях: Нариси радянського адміністративного права, 1924; Радянське адміністративне право, 1929. Науковцем було розроблено проблематику форм адміністративної діяльності, серед інших вже на той час було виділено публічно-правові договори [2].

Дані праці є одними з останніх, в яких висвітлювались питання, пов'язані із правовідносинами органів управління і громадян з позицій невідчужуваності прав та свобод громадянина та певного, на основі закону, обмеження прав представників верховної влади, якщо вони порушують права громадян. У подальшому не тільки розвиток науки адміністративного права, але й існування навчальної дисципліни Адміністративне право переривається на ціле десятиліття, тим самим викоринивши не тільки ідейно, але й фізично можливість розвитку ліберальної концепції адміністративного права. Натомість, замість адміністративного права приходить панування адміністративно-командної концепції системи державного управління.

У 20–30-ті роки ХХ століття паралельно розроблялась і втілювалась у нове радянське законодавство державоцентристська концепція. Остання після десятилітньої перерви, починаючи з початку 40-х років і була взята до розробки як генеральний напрямок і мала своє відображення аж до кінця 90-х років ХХ століття. Представниками другої з генерацій під керівництвом Є.Б. Пошуканіса і П.І. Стучки стали вчені-адміністративісти, прибічники становлення адміністративного права як управлінсько-репресивної системи впливу держави на суспільні відносини, серед яких К. Архіпов, Г. Гурвіч, А. Колесніков, О. Турубінер, В. Ігнатієв [3].

У розвитку державоцентристської концепції умовно можна виділити три періоди. Перший період (середина 30-х – кінець 50-х років ХХ ст.) знаменується розробкою основних теоретичних понять адміністративного права, виходячи з ідей укріплення державного управ-

ління, що пов'язано з марксистсько-ленінським баченням управління державою та суспільством, забезпечення соціалістичної законності. Дані положення були відображені у працях таких радянських вчених, як: К.С. Бельського, С.М. Берцинського, Г.І. Петрова. У становленні науки адміністративного права особливу роль відіграли праці С.О. Студенікіна, в яких була обґрунтована марксистська концепція предмету адміністративного права, його системи, принципів радянського державного управління [4].

У другий період розвитку державоцентристської концепції (кінець 50-х – початок 80-х років ХХ ст.) розроблялися питання радянського адміністративного права, ролі прокуратури в радянському державному управлінні, зміцнення державної дисципліни. Основним завданням, що ставилось перед дослідниками, було розкриття особливих позитивних рис адміністративного права та державного управління соціалістичним суспільством. У цей період радянськими вченими було здійснено розробку вельми широкого кола теоретичних питань адміністративного права, зокрема: предмету адміністративного права, суб'єктів адміністративного права, методів і форм управлінської діяльності, законності в сфері державного управління. Розробниками теоретико-методологічних питань адміністративно-командної системи державного управління стали такі вчені-адміністративісти, як: Г.В. Атаманчук, І.Л. Бачило, В.М. Гаращук, Е.В. Додін, О.В. Дьяченко, М.І. Єропкін, Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, В.Ф. Сіренко, В.Н. Селіванов, В.В. Цветков, В.А. Юсупов, Ц.А. Ямпольська [5].

Окремим рядком тут стоять праці українських вчених-адміністративістів, які жили та працювали у міграції. На відміну від колег, які знаходились на території УРСР, такі вчені розвивали ідеї захисту прав людини та обмеження поліцейської діяльності держави. Одним із таких науковців-адміністративістів є Зиновій Соколук, серед наукових доробок

якого можна виділити такі його праці, як: Теорія поліції (1955); Приневолююча діяльність поліції (1956); Громадянські права в Українській Народній Республіці (1980) [1].

У третій період (середина 80-х – кінець 90-х років ХХ ст.) в наукових колах піднімається питання щодо необхідності переосмислення концептуальних і доктринальних змін у науці та галузі адміністративного права та викладення основних начал у демократичному світі. Представниками даного напрямку стали науковці-адміністративісти В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.Ф. Опришко, А.С. Васильєв, Є.Б. Кубко, Н.Р. Нижник, Н.Б. Писаренко, Н.А. Пухтинський, М.М. Тищенко та інші.

Генеральним напрямом розвитку сучасного адміністративного права в Україні на сьогоднішній день є запровадження нових демократичних засад, направлених на обмеження «самодурства» держави, встановлення партнерських основ у публічно-правих відносинах влади та особи, а також на забезпечення прав і свобод людини і громадянина (реалізації та захисту прав і свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб). Засновником та ідейним натхненником цього напрямку став талановитий український вчений В.Б. Авер'янов. Йому належить авторський пріоритет у розробці та втіленні в життя основних положень людино-центристської концепції адміністративного права, що стало підґрунтям нової адміністративно-правової доктрини в Україні. У центрі наукових інтересів науковця були проблеми демократизації адміністративного права, публічно-сервісної діяльності держави та інших публічних інституцій, адаптація та гармонізація українського адміністративного права та права Європейського Союзу. Серед останніх його праць, написаних авторськими колективами з його участю та під його керівництвом, були: Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії і практики (2003); Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення (2007); Державне управління: європейські

станданти, досвід та адміністративне право (2008); Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві (2008).

Послідовниками та представниками даного напрямку є такі вчені-адміністративісти, як: О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, В.К. Колпаков, Д.М. Луканець, О.П. Рябченко та інші.

Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, необхідно відмітити, що європейський напрямок розвитку науки та галузі адміністративного права має історичне підґрунтя, оскільки українські науковці-адміністративісти в своїх роботах відстоювали концепції демократичного напрямку ще наприкінці ХІХ – початку ХХ століття. Тому, наукова доктрина адміністративного права має потенційну можливість успішного розвитку в напрямку демократизації шляхом відновлення наукової спадщини, а не тільки і не скільки запозичення іноземного досвіду.

ЛІТЕРАТУРА

1. Антологія міжнародного поліцейського права (Історія. Предмет. Методи. Норми. Класифікація): у двох томах / за заг. ред. Ю.І. Римаренка, В.Я. Тація, та ін. – Херсон : Айлант, 2014– . – Т. 2. Поліцейське право: становлення і сучасність. – 2014. – 888 с.
2. Галлиган Д. Административное право: история развития и основные современные концепции / Галлиган Д., Полянский В. В., Стариков Ю. Н. – М. : Юристъ, 2002. – 410 с.
3. Ткаченко В. І. Розвиток адміністративно-процесуального права в радянській державі у першій половині ХХ сторіччя / Ткаченко В. І. // Право і суспільство. – 2011. – №. 1. – С. 133–138.
4. Лютіков П. С. Трансформація предмету адміністративного права та його складових як сфери об'єктивізації участі юридичних осіб: аналіз адміністративно-правової літератури 20–30-х років ХХ століття / П. С. Лютіков //

Форум права. – 2012. – № 4. – С. 602–609
 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2012_4_98.pdf.

5. Гриценко І. С. Становлення і розвиток

наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Гриценко І. С. – Х., 2008.

Завальна Ж. В. Розвиток концепцій адміністративного права на території сучасної України: ретроспективний аналіз / Ж. В. Завальна // Форум права. – 2015. – № 5. – С. 80–84 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_5_15.pdf

Здійснюється аналіз виникнення та зміни концепцій адміністративного права в різні історичні етапи на території сучасної України. Виявлено, що адміністративне право із моменту виокремлення із поліцейського права і до сучасності мало кілька концепцій, які послідовно змінювали одна одну. Найбільш виразними концепціями адміністративного права можна вважати патерналістичну, ліберальну, державо-центристську та людино-центристську. Концепції адміністративного права виводяться із аналізу наукових підходів видатних науковців-адміністративістів відповідних періодів розвитку.

Завальная Ж.В. Развитие концепций административного права на территории современной Украины: ретроспективный анализ

Осуществляется анализ возникновения и изменения концепций административного права в разные исторические этапы на территории современной Украины. В результате анализа установлено, что административное право с момента выделения его из полицейского права и до нынешнего времени развивалось в соответствии с несколькими концепциями, которые последовательно сменяли друг друга. Наиболее яркими концепциями административного права можно считать патерналистическую, либеральную, государственно-центристскую, человеко-центристскую. Концепции административного права выделяются исходя из анализа подходов выдающихся ученых-административистов соответствующих исторических периодов.

Zavalna Zh.V. Concept's of Administrative Law on the Territory of Modern Ukraine

In this article, the analysis of appearance and change of the concept of administrative law in the different historical periods on the territory of modern Ukraine is performing. In is revel that since the moment of separation from police law until modern, time administrative law has had several concepts that gradually replaced each other. The most noticeable concepts of administrative law are the following: paternalistic, liberal, administrative and commanding, democratic, anthropocentric. The concepts of administrative law are derived asa result of the analysis of the research ideas by the famous researchers of administrative law in the corresponding periods.