

**Іван Бородін, д. ю. н.,**

**Людмила Шапенко**

*Навчально-науковий Юридичний інститут Національного авіаційного університету, Україна*

## **ЕВОЛЮЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ**

**Ivan Borodin, Doctor of Law,**

**Liudmyla Shapenko**

*Educational and Research Institute of Law of National Aviation University, Ukraine*

### **EVOLUTION OF UKRAINIAN ADMINISTRATIVE LAW**

The article is devoted to the analysis of the main stages of establishment and development of Ukrainian administrative law. Special attention is paid to the problem of functioning of this particular branch of law concerning legal groundwork for administrative relationships between the State and society. This is particularly so with the Soviet administrative law which was the instrument for legal regulation of Command and Administration System. As a part of the study, the peculiarities of changes in administrative legislation system, as a result of socio-political and economic areas of society reforming were revealed by the authors. Pointing out the main features of the national administrative law at the present stage of development and making proposals to improve its efficiency in order to ensure proper fulfillment of public interest in the process of public administration are the results of the research.

**Key words:** administrative law, administration, social administration, police, executive power, administrative reform.

Історія адміністративного права України є досить складною та повчальною. В ній відзначені всі умови, за яких дана галузь права розвивалась і знаходила своє відображення в системі права держави на території Російської імперії, Радянського Союзу та України. На сьогодні адміністративне право є однією з провідних та базових галузей вітчизняного права, тому вивчення накопиченого досвіду і розуміння всієї історії його формування та розвитку дає можливість знайти оптимальні шляхи вдосконалення системи правових норм, необхідних для ефективної регуляції суспільних відносин у сфері публічного управління.

Виникнення, становлення та функціонування правових норм, які в сукупності утворюють систему адміністративного права, безпосередньо пов'язані з управлінням, що в широкому розумінні представляє собою організуючий вплив на технічні, біологічні, соціальні системи, який спрямований на забезпечення їх цілісності та досягнення відповідних завдань.

Управління є невід'ємним атрибутом суспільного життя, за допомогою якого здійснюється впорядкування відносин між людьми, відбувається координуючий вплив на соціальну сферу, інакше кажучи – соціальне управління. Соціальне управління виникає в той момент, коли суспільні відносини досягають відповідного рівня розвитку, воно стає об'єктивною необхідністю та є результатом піднесення матеріальної і духовної культури членів суспільства. Діючи у суспільній сфері, даний вид управління забезпечує організацію людей у певні колективи, виступає регулятором управлінських взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом у процесі реалізації функції соціального управління, має владний характер, оскільки базується на підпорядкованості об'єкта управління волі суб'єкта цього управління<sup>1</sup>.

Аналізуючи передумови розвитку адміністративного права, слід зазначити, що на його формування суттєво вплинула поліцейська діяльність. Адже дослідження етимології терміна «поліція» доводить його походження від грецького «polis», що в перекладі означає «місто-державу». Тому у широкому розумінні поліцейську діяльність необхідно розглядати як управління всіма загальнодержавними справами, тобто як діяльність поліцейської держави. Існування цієї держави

<sup>1</sup> Беззубов, Д.О., Гвоздецький, В.Д., Дудник, О.В. та ін. (2014). *Адміністративне право: навчальний посібник*. Київ: «МП Леся», 10-11.

припадає на період середини XVII ст. – початок XIX ст. Характерними ознаками поліцейської держави є урядова опіка, втручання органів управління в усі сфери життєдіяльності суспільства, підпорядкування економіки державним інтересам, розгалуженість бюрократичного державного апарату, функціонування поліцейського права для вирішення тогочасних завдань держави<sup>1</sup>.

Вперше поняття та предмет поліцейського права визначив французький вчений Н. Деламар у своєму «Трактаті про поліцію» (1722 р.). В цій праці, що була справжнім систематичним та практичним підручником, визначався зміст поліцейської діяльності і сфери її втручання в життя суспільства, а саме: звичаї, релігія, харчування, службовий персонал, охорона здоров'я, шляхобудування, громадський порядок, наука та мистецтво, торгівля. Обов'язковою для держави визнавалась діяльність щодо створення благочинства і благоустрою<sup>2</sup>.

Значний вплив на розвиток поліцейського права справили наукові праці німецького вченого Й. Юсті, який розглядаючи питання про діяльність держави, спрямовану на створення громадянського добробуту, мав на увазі не тільки адміністративні установи, а й законодавство. При цьому всі закони повинні відповідати моделі управління та змінюватись одночасно зі зміною самого життя. Й. Юсті з огляду на тодішню суспільну практику не вдавався до розмежування діяльності органів поліції та юстиції і розглядав її як дві частини одного цілого. Він також вважав, що поліцейські закони повинні узгоджуватись з фінансовими<sup>3</sup>.

На думку основоположників поліцейської держави, з метою реалізації даних обов'язків державні органи мали право без обмежень втручатися в приватне життя громадян. Таким чином обґрунтовувалась необхідність застосування державного примусу як для забезпечення громадського порядку, так і для створення умов спокою і безпеки громадян. В понятійному апараті поліцейського права основоположними були терміни «благочинство» і «благоустрій». Благочинство, зокрема, пояснювалось і як безпека в цілому, і як громадський порядок, і як державна безпека, і як правопорядок на території держави. В цей період філософсько-правова думка обґрунтувала принцип відповідно до якого верховний правитель мав право діяти на власний розсуд, проте воно могло бути обмеженим з метою реалізації загального добра, а примус передбачав охорону громадського порядку і громадської безпеки. Саме в цьому і полягала основна відмінність «поліції добробуту» від «поліції безпеки».

Дані обґрунтування мали концептуальне значення. Оскільки сфера «добробуту», де заходи примусу не досягають поставленої мети, з часом виходить з під компетенції поліції, а її функції набувають звуженого значення та змісту і як результат зводиться лише до безпеки і охорони громадського порядку.

Таким чином, в XVIII ст. – на початку XIX ст. в арсеналі поліцейського права домінуючими були такі терміни як поліція добробуту та поліція безпеки. Поліція добробуту здійснювала адміністративні заходи щодо розвитку приватного та державного господарства, а також духовного і фізичного розвитку громадян. До компетенції поліції безпеки належали охорона громадського порядку в державі, життя та безпеки її громадян.

З часом у зв'язку із розпадом поліцейської держави поліція втрачає свої майже безмежні повноваження і уже на початку XX ст. поступово формується розуміння поліції як організованої, примусової сили в усіх сферах державного управління, в основі реалізації повноважень якої покладено адміністративний примус.

Поступовий перехід поліцейської держави до держави правової, що було характерним для Західної Європи в другій половині XIX ст., зумовив як на практиці, так і в теорії, формування нових поглядів на управління. Відповідно до новоутвореної доктрини, управління здійснювалося на основі законів та підзаконних нормативних актів, з дотриманням прав та свобод громадян і з урахуванням державних інтересів.

Поштовхом для виникнення адміністративного права, в його нинішньому розумінні, стало прийняття в 1789 році Декларації прав людини і громадянина. Особливістю даного періоду було утворення нових населених пунктів, швидка концентрація населення в містах, розвиток економіки, а

<sup>1</sup> Коломоєць, Т.О., Колпаков, В.К. (2014). *Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»*: навч. лекція. Київ: Ін Юре, 117-119.

<sup>2</sup> Мишо, К. (2005). *Полицейское управление во Франции при Старом режиме. Неприкосновенный запас*, 4(42) <<http://magazines.russ.ru/nz/2005/42/misho3-pr.html>> (2016, березень, 14).

<sup>3</sup> Авер'янов, В.Б. (2004). *Адміністративне право України*. Академ. курс: підруч.: [у двох томах]. Т. 1. Київ: Вид-во «Юридична думка», 21.

значить і заснування нового законодавства, зміна підходів щодо його застосування. Важливим було те, що почався процес обмеження безмежних прав адміністрації через надання права громадянам звернення до суду у разі виникнення претензій до державних установ і їх посадових осіб. Адміністративне право ставало складовою у розбудові концепції правової держави і поступово набувало якостей інструменту обмеження вільного розсуду адміністративних установ.

В Україні становлення адміністративного права необхідно пов'язувати з усвідомленням суспільством необхідності правового регулювання управлінських відносин на території держави. І тут наша держава не відрізняється від інших країн світу.

У часи Київської Русі, Галицько-Волинського князівства праобразом адміністративного права, у відповідній мірі, можна вважати норми, які врегульовували порядок встановлення та збору податків, визначали військову службу, регламентували торгівлю і які містилися в князівських уставах, договорах з іншими державами, у звичасовому праві.

В період литовсько-польської доби на українських землях основним джерелом права були Литовські Статути. Основними принципами регулювання суспільних відносин у цих нормативних актах були єдність прав для всіх громадян, їх непорушність, обмеження судового та адміністративного тиску на фізичних і юридичних осіб. На той час це були досить прогресивні правові документи, які відображали правовідносини феодальної держави, а право виступало в них як єдине ціле, без поділу на окремі його галузі, хоча дещо й відслідковується тенденція щодо відокремлення окремих норм, властивих адміністративному праву. Це норми, які регламентують військову службу, зайняття ремеслом, встановлюють вимоги щодо призначення на посади<sup>1</sup>.

У козацьку добу в Україні за традицією діяли Литовські Статути і Магдебурзьке право, які були покладені в основу кодифікованих правових проектів. До них, зокрема, належали «Права, за якими судиться малоросійський народ», в яких були закріплені положення про військову службу, про магістрат, суди, посадових осіб, про торги, купецькі контракти тощо, що свідчить про наявність здебільшого норм адміністративного права.

З переходом частини України під юрисдикцію Російської імперії, яке завершилось у першій половині XIX століття, на її території припинили свою дію Магдебурзьке право і Литовські Статути, а з ними і правова автономія України. Разом з тим, на українських землях, що входили до складу Австро-Угорщини, панувала централізаторська політика і діяло законодавство цієї імперії. Не зважаючи на всі негативні наслідки, що мали місце у зв'язку з розмежуванням України, цей період мав і позитивні моменти щодо становлення адміністративного права, оскільки в той час свого розвитку набула раціональна організація державного управління<sup>2</sup>.

В Російській імперії Петро I провів реформу державного апарату, головні положення якої викладено у «Статуті військовому» і «Генеральному регламенті». За часів Катерини II були затверджені нормативно-правові акти, які на законодавчому рівні утворили цілісне, внутрішньо узгоджене поліцейське право, пізніше трансформоване в адміністративне право. Такими нормативними актами були: «Статут благочинства, або поліцейський», «Статут попередження та припинення злочинів», останній мав три редакції і діяв аж до 1917 року і був аналогом Кодексу Російської Федерації та України про адміністративні правопорушення<sup>3</sup>.

Схожі законотворчі процеси відбувалися і в Австро-Угорській імперії. В державі було створено поліцейське право, а згодом і адміністративне право, предметом правового регулювання якого були досить об'ємні суспільні відносини. Нормативно-правовими актами, які склали основу зазначених галузей, стали: декрет Марії-Терези «Про регламентацію мануфактурного виробництва», укази Йосипа II: «Про обмеження місцевого провінційного самоврядування», «Про урядову виконавчу владу»<sup>4</sup>. В цілому слід відмітити, що і поліцейське, і адміністративне право того часу були досить консервативними.

Формування адміністративного права України радянської доби починається із заснування 5 травня 1918 року у м. Києві Державної Академії Наук, в структурі якої створено відділ соціальних

<sup>1</sup> Гусарев, С.Д., Антошкіна, В.К., Сердюк, О.О. та ін. (2014). *Історія держави і права*: підручник. Донецьк: Юго-Восток, 109-112.

<sup>2</sup> Там само, 190-196.

<sup>3</sup> Усаченко, Л.М., Тимцуник, В.І. (2013). *Історія державного управління в Україні*: навч. посіб. Київ: ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 110-111.

<sup>4</sup> Авер'янов, В.Б. (2004). *Адміністративне право України*. Академ. курс: підруч.: [у двох томах]. Т. 1. Київ: Вид-во «Юридична думка», 31.

наук, в якому діяли дев'ять кафедр, зокрема кафедри державного, міжнародного та адміністративного права. Важливе значення для розвитку українського адміністративного права мало прийняття у 1927 році Адміністративного кодексу УРСР, який вступив в дію з 1 лютого 1928 року. Не зважаючи на кодифікований характер, даний нормативно-правовий акт не охоплював усе адміністративне законодавство та мав лише відомчий характер<sup>1</sup>.

Подальший розвиток адміністративного права в Україні не був продуктивним. Причиною такої ситуації стала відома доктрина про поступове відмирання державних інститутів за відсутності потреби у конституційному регулюванні правовідносин в умовах побудови комуністичного суспільства<sup>2</sup>. Як наслідок, були розпочаті репресії до вчених-адміністративістів, які відбувалися протягом 1932-1941 рр. В цей час в адміністративному праві відслідковувалися лише окремі проблеми адміністративно-правового характеру, вся робота зводилася лише до вивчення особливостей організації діяльності місцевих органів влади.

Більш плідним у становленні адміністративного права України можна назвати період з 1965 по 80-ті роки ХХ століття. В цей час були прийняті закони та цілий ряд підзаконних нормативних актів, пов'язаних із державним будівництвом і сферою управління. Водночас провідними були питання удосконалення функціонального управління, перерозподілу сфер управління, регламентації взаємовідносин між структурними ланками суб'єктів управління. Провідна роль в цьому аспекті належала Інституту держави і права Академії наук України.

Тенденції розвитку адміністративного права в Україні на сучасному етапі обумовлені політичними, юридичними, соціальними, економічними, культурними та іншими чинниками, які в цілому і безпосередньо пов'язані з основними напрямками змістовної модернізації вітчизняної адміністративно-правової доктрини, яка покладена в основу вдосконалення існуючих та формування нових інститутів адміністративного права, підвищення ефективності практики правозастосування.

За часи проведення адміністративної реформи, науковці по-різному аналізують сам процес реформування адміністративного права України. На початкових етапах реформи окремі автори зауважували, що не варто поспішати із підтягуванням адміністративного права до європейських стандартів, зумовлених ринковими відносинами<sup>3</sup>. Така позиція заслуговує на увагу лише в тому аспекті, що при вирішенні проблем в адміністративному праві має бути присутня певна доля консерватизму, адже напрацьований досвід минулого повинен бути врахований в процесі побудови сучасної системи адміністративного права. Також необхідно зважати на те, що зміна принципів побудови адміністративного права не повинна втрачати своєї національної специфіки.

Слід зазначити, що врегулювання суспільних відносин у сфері публічного управління це не тільки суто теоретико-правова проблема, а і організаційна також, адже важливим є вирішення питання щодо перепідготовки учасників цих відносин, а саме: політиків, державних службовців, співробітників прокуратури, суддівський корпус, представників самоврядних структур, наділених владними повноваженнями. В сукупності все це становить соціально-політичну проблему.

Не лише в теорії, а й на практиці спостерігалася неоднозначна ситуація щодо темпів та напрямів здійснення адміністративної реформи. Оскільки державно-політична еліта, а точніше бюрократія, постійно балансує між проголошенням адміністративної реформи, в тому числі і адміністративного права та її стримуванням. Саме тому можна погодитися із твердженням щодо необхідності відмежування політичної влади від адміністративної<sup>4</sup>.

Реалізація задекларованої адміністративної реформи в Україні, в свою чергу, передбачає також перегляд ролі і значення адміністративного права України. Повинна змінитись ідеологія виконавчої влади від владарювання держави над її громадянами до служіння інтересам суспільства, а значить втілювати новий режим правового регулювання у відносинах між державою, її органами та інституціями, посадовими особами і громадянами, зокрема впровадження режимів надання управлінських послуг.

За таких обставин перед адміністративною наукою на доктринальному рівні першочерговим постає завдання переосмислення предмета адміністративного права. За радянських часів предмет

<sup>1</sup> Гусарев, С.Д., Антошкіна, В.К., Сердюк, О.О. та ін. (2014). *Історія держави і права: підручник*. Донецьк: Юго-Восток, 357.

<sup>2</sup> Гультай, М. (2015). Вітчизняний конституціоналізм радянської доби та його трансформація після здобуття Україною незалежності. *Вісник Конституційного Суду України*, 5, 59-77.

<sup>3</sup> Паханов, І. (1999). Чи потрібна поспішність у реформуванні адміністративного права? *Право України*, 2, 99.

<sup>4</sup> Бадзьо, Ю. (1994). *Влада - опозиція – держава в Україні сьогодні. Думки проти течії*. Київ: Смолоскип, 15.



адміністративного права визначався як відносини, які виникають, змінюються і припиняються у сфері державного управління<sup>1</sup>. Це означає, що він включав в себе однорідні по суті суспільні відносини управлінського, державного характеру. Фактично термін «державне управління» вмонтовувався в політичні та ідеологічні конструкції радянської держави. На такій основі розвинулась і стала домінуючою теорія патерналізму – опікунства, покладена в побудову державної влади. Як наслідок, кастовість стала основою у взаємовідносинах суб'єктів державного управління.

Із змінами, які пройшли у соціальній і економічній сферах за роки незалежності та розвитку демократичного суспільства, виникає необхідність нових теоретико-правових засад щодо розуміння права, яке починається із розвитку ідей про предмет правового регулювання.

Більшість науковців приходять до висновку, що адміністративне право є поліструктурною галуззю права. Ним охоплюються, крім управлінських, відносини, які виникають при здійсненні правосуддя у формі адміністративного судочинства, відносини адміністративної відповідальності. При цьому важливим компонентом предмета правового регулювання є відносини, які виникають за ініціативою суб'єктів не наділених владними повноваженнями при їх зверненні до органів публічної адміністрації. Остання точка зору отримала в науці назву теорії реординації<sup>2</sup>.

Наукові здобутки вчених-адміністративістів сприяли перегляду поняття адміністративного права, яке стало більш об'ємним та вийшло за межі державного управління. Більшість напрацювань вчених лягли в основу формування нових підходів до розуміння предмету адміністративного права як відносин у сфері публічного управління.

Як висновок, варто зазначити, що в умовах проведення адміністративної реформи важливим є розуміння того, що адміністративне право України повинне стати основою ефективної організації та діяльності органів публічної влади з метою забезпечення належного рівня захисту публічних інтересів, а його розвиток повинен відбуватися з врахуванням принципу паритетності інтересів особи і держави у відповідності до демократичних принципів, закріплених Конституцією України та нормами міжнародного права. А основоположними ознаками адміністративного права України на сучасному етапі розвитку мають стати:

- встановлення та закріплення принципів правової держави, а саме: верховенства права, рівності громадян перед законом, рівність прав та обов'язків громадян та представників влади у їх взаємовідносинах тощо;
- побудова національного адміністративного права з урахуванням норм міжнародного права;
- зменшення адміністративного тиску на особу з боку представників владних структур;
- забезпечення судового контролю за діяльністю суб'єктів, наділених владними повноваженнями;
- впровадження європейських стандартів адміністративного права у практику діяльності публічної адміністрації.

## References

1. Aver'ianov, V.B. (2004). *Administrativne pravo Ukrainy. Akadem. kurs: pidruch.: [u dvokh tomakh]. T. 1.* Kyiv: Vyd-vo «Iurydychna dumka».
2. Andriiko, O.F., Nahrebelnyi, V.P., Kysil, L.Ie., Pedko, Iu.S., Tymoshchuk, V.P. (2014). *Teoretyko-prykladni aspekty rozvytku administratyvnoho prava ta derzhavnoho upravlinnia v Ukraini. Pravova derzhava, 25,* 183-187.
3. Badzo, Iu. (1994). *Vlada – opozytsiia – derzhava v Ukraini sohodni. Dumky proty tekhii.* Kyiv: Smoloskyp.
4. Bezzubov, D.O., Hvozdet'skyi, V.D., Dudnyk, O.V. ta in. (2014). *Administrativne pravo: navchalnyi posibnyk.* Kyiv: «MP Lesia».
5. Hultai, M. (2015). *Vitchyzniani konstyuttsionalizm radianskoi doby ta yoho transformatsiia pislia zdobuttia Ukrainoiu nezalezhnosti. Visnyk Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy, 5,* 59-77.
6. Husariev, S.D., Antoshkina, V.K., Serdiuk, O.O. ta in. (2014). *Istoriia derzhavy i prava: pidruchnyk.* Donetsk.
7. Kolomoiets, T.O., Kolpakov, V.K. (2014). *Vstup do navchalnoho kursu «Administrativne pravo Ukrainy»: navch. lektsiia.* Kyiv: In Yure.
8. Mysho, K. (2005). *Polytseiskoe upravlenye vo Frantsyy pry Starom rezhyme. Neprykosnovennyi zapas, 4(42).* <<http://magazines.russ.ru/nz/2005/42/misho3-pr.html>> (2016, berezen, 14).
9. Minka, T.P. (2012). *Poniattia pravovoho rezhymu administratyvnoho prava. Forum prava, 1,* 641-642.
10. Pakhanov, I. (1999). *Chy potrebna pospishnist u reformuvanni administratyvnoho prava? Pravo Ukrainy, 2,* 99.
11. Usachenko, L.M., Tymtsunyk, V.I. (2013). *Istoriia derzhavnoho upravlinnia v Ukraini: navch. posib.* Kyiv.

<sup>1</sup> Андрійко, О.Ф., Нагребельний, В.П., Кисіль, Л.Є., Педько, Ю.С., Тимошук, В.П. (2014). Теоретико-прикладні аспекти розвитку адміністративного права та державного управління в Україні. *Правова держава, 25,* 183-187.

<sup>2</sup> Мінка, Т.П. (2012). Поняття правового режиму адміністративного права. *Форум права, 1,* 641-642.