

ГЕНЕЗА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Доведено, що сучасне адміністративне право України увібрало кращі вітчизняні та європейські традиції, захищає права, свободи та законні інтереси фізичних та юридичних осіб в процесі діяльності публічної адміністрації.

Ключові слова: адміністративне право, права та свободи людини і громадянина, публічна адміністрація.

Доказано, что современное административное право Украины вообрало в себя лучшие отечественные и европейские традиции, защищает права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц, которые обеспечиваются в процессе деятельности публичной администрации.

Ключевые слова: административное право, права и свободы человека и гражданина, публичная администрация.

In the article it is well-proven that the modern administrative law of Ukraine absorbed in itself the best domestic and european traditions and protects rights for freedom and legal

© ГАЛУНЬКО Валентин Васильович – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри загальноправових дисциплін Херсонського юридичного інституту Харківського Національного університету внутрішніх справ

interests of physical and artificial persons which provided in a process activity of public administration.

Key words: *administrative law, rights and liberties of a person and, public administration.*

Сучасне адміністративне право базується на багатовіковому історико-правовому досвіді українського народу – від епохи Київської Русі до сьогодення. Найбільш вагомий вклад у розкриття історико-правових аспектів теорії вітчизняного адміністративного права внесли А. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, А. І. Берлач, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, А. С. Васильєв, В. М. Гарашук, З. С. Гладун, С. Т. Гончарук, Є. В. Додін, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, В. В. Коваленко, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, В. В. Конопльов, Т. М. Кравцова, С. В. Ківалов, Є. Б. Кубко, О. В. Кузьменко, Є. О. Курінний, Д. М. Лук'янець, Н. П. Матюхіна, О. В. Негодченко, Н. Р. Нижник, А. О. Селіванов, В. І. Олефір, В. П. Петков, В. М. Плішкін, Г. О. Пономаренко, Ю. І. Римаренко, О. П. Рябченко, М. М. Тищенко, О. І. Харитонova, В. К. Шкарупа та ін. Проте комплексне дослідження історико-правової природи вітчизняного адміністративного права вони не здійснювали, а розкривали її у контексті висвітлення інших викликів. Таким чином, проблема історико-правової природи вітчизняного адміністративного права також що потребує подальшого аналізу.

Український історик та державний діяч М. Грушевський вважав, що у своєму внутрішньому управлінні всі князі Київської Русі були цілком самостійні, й жоден з них не повинен був втручатися у правління іншого. Князь правив, спираючись на озброєну дружину, яку утримував на свої кошти, на ту данину й доходи, які йшли на його користь. Все управління, законодавство, політика, суд, оподаткування, збір податків були в руках князя¹. Найбільшою юридичною пам'яткою Української держави періоду Київської Русі є «Руська правда» – ряд збірників XI–XII століть². Проте, якщо не рахувати кількох приписів фінансово-правового характеру про розподіл судових витрат та інших зборів, вона не регулювала публічні відносини між княжою владою і підданими³. На жаль, саме в той період в історико-правовій думці нашого суспільства вкорінилися погляди, що публічні суспільні відносини між правлячою владою та підданими мають врегульовуватись не писаним правом, а власним розсудом князя та призначених ним адміністраторів.

1649 р. було укладено Зборівський договір між Богданом Хмельницьким і польським королем Яном Казимиром. Найважливішою частиною договору був пункт про козацьку територію. Ця подія практично ознаменувала створення нової європейської держави – Війська Запорозького⁴. Загалом гетьманська доба української державності характеризується існуванням певних тенденцій публічної діяльності: у період розгортання національно-визвольної революції природні права селян та шляхти взаємно порушувались; у наступний період революції та під час існування козацької держави державному апарату вдалося стабілізувати ситуацію шляхом суспільного компромісу та вжити своєрідних організаційно-правових заходів для утвердження цивілізованих способів забезпечення публічного інтересу, в першу чергу силами самої територіальної громади.

В середині XIX ст. у Російській імперії, до складу якої входили українські землі, на основі емпіричного досвіду діяльності поліції, створення нормативно-правової бази, яка регулювала її діяльність, та впровадження західноєвропейсько-

го досвіду, об'єктивно сформувалося нова наука, галузь та навчальна дисципліна – поліцейське право. Перша вітчизняна праця з поліцейського права належить П. Гуляєву «Права і обов'язки міської та земської поліції і всіх взагалі жителів російської держави, за їх станом щодо поліції» (1824 р.)⁵. У 1840 р. професор Н. Рождественський видав фундаментальну працю «Основи державного впорядкування із застосуванням до російських законів». Грунтовна праця була опублікована професором Харківського університету І. Плановим під назвою «Вступне поняття у вчення про впорядкування і благо державне»⁶.

Серед джерел поліцейського права центральне місце займало «Положення про охорону державного порядку та громадського спокою» 1881 р. На його підставі губернатори за протиправні посягання використовували такі види адміністративних санкцій, як штрафи, ув'язнення до тюрми чи фортеці. Крім того, адміністративні стягнення щодо селян у вигляді арешту могли застосовувати земські начальники.

Тим самим у другій половині XIX ст. було остаточно сформовано науку поліцейського права як самостійну галузь права, під якою розумілася «поліцейська діяльність держави, що направляється урядом і полягає в нагляді за підприємствами, приватними особами, союзами й об'єднаннями та має за мету забезпечити умови безпеки і впорядкування та прийняття зі свого боку засобів щодо забезпечення цих умов при недостатності для цього приватної ініціативи»⁷.

Основним недоліком поліцейського права була концепція поліцейської опіки державної влади над «незрілими» підданими – теорія евдемонізму (від гр. *Ευδαιμονία* – «загальне благо, щастя»). Виходячи з неї, влада менш за все піклувалася про підвищення рівня розвитку населення. Проблема суспільної самосвідомості та самодіяльності народу не тільки не була завданням поліції, а навпаки, суперечила одній з основних вимог благочинства – «не розраховувати на покору підданих, а формувати її на неможливість опору»⁸.

Наприкінці XIX – на початку XX ст. вчені-юристи дедалі більше починають вживати назву «адміністративне право» паралельно з «поліцейським», тим самим підтримуючи його розвиток як поліметричної науки. Відбулося швидке й самітим становлення нової галузі, виходить низка праць із цієї проблематики, зокрема професор Київського університету І. Т. Тарасов опублікував «Короткий нарис адміністративного права». У 1898 р. вийшла праця Е. Берендтса «Досвід системи адміністративного права», де вчений систему адміністративного права формує з трьох частин: 1) об'єктивне адміністративне право, яке встановлює межі прав і обов'язків; 2) суб'єктивне адміністративне право державної влади; 3) суб'єктивне адміністративне право учасників державного спілкування⁹.

На думку Є. В. Курінного, наприкінці XIX ст. розпочався перший етап розвитку вітчизняного адміністративного права як самостійної галузі та юридичної науки. Різні підходи вітчизняних правників до наукового обґрунтування адміністративного права як самостійної правової галузі призвели до появи на початку XX ст. двох вітчизняних шкіл, представники яких мали відмінні погляди на місце і роль поліцейського права у структурі правової галузі. Одні вчені (І. Т. Тарасов, В. М. Гессен, В. В. Іванівський) відстоювали позицію, за якою поліцейська діяльність у силу своєї специфіки не може охоплюватися поняттям «державне управління», і тому поліцію слід визнати самостійною частиною адміністрації, а поліцейське право – частиною адміністративного. Інші (В. Д. Дерезинський, А. І. Єлістратов, І. К. Сухоплюєв) розглядали поліцейське право тільки в історич-

ному аспекті, як «вчення про управління замінило собою систему поліцейського права»¹⁰.

На нашу думку, найбільш вдало генезис адміністративного та поліцейського права розкрив вчений із другої когорти – перший декан юридичного факультету Таврійського університету А. І. Єлістратов. Виходячи з філософського обґрунтування правової держави за І. Кантом («людина не повинна бути засобом досягнення будь-яких цілей; людина – це мета сама в собі: визначення поваги до людини абсолютною метою є безумовною вимогою морального закону»), він дійшов висновку, що у правовій державі тягар державної влади більшою чи меншою мірою переноситься з особи монарха на населення. Внутрішнє управління починає здійснюватися в законодавчому порядку, суспільство бере в ньому участь через народне представництво. Однак держава, надавши громадянам можливість найкраще задовольняти свої потреби, зобов'язана забезпечити підтримку приватним особам у випадку, коли сил і засобів індивіда недостатньо для задоволення його потреб. За таких обставин діяльність поліції, з погляду оцінки примусового втручання, розглядається як крайній засіб держави¹¹.

Щодо розуміння предмета адміністративного права, то його вдало доповнював учений із першої когорти науковців початку ХХ ст. – професор В. М. Гессен, який, відмежовуючи адміністративне право від державного (конституційного), вказував: «Адміністративне право є такою сферою державної діяльності, яка має своїм предметом діяльність держави в сфері внутрішнього управління»¹². Інший вчений тієї доби М. М. Титович визначав, що першим предметом внутрішнього управління держави є захист осіб, майна та громадського порядку при різних небезпеках¹³.

Наступне, що визначає сутнісні відмінності теорії адміністративного і поліцейського права, – це заміна розсуду в діяльності органів публічного управління правом. На думку А. І. Єлістратова, «в основу відносин між правлячою владою та обивателями повинні бути покладені загальні правила, наперед встановлені державною владою для всіх випадків даного роду. Це – юридичні норми, що втілюються в сучасній державі у формі закону».

Отже, на початку ХХ ст. за основу нової галузі права – адміністративного – було взято виділення зі сфери державного (конституційного) права положень щодо внутрішнього управління, куди вписалися норми поліцейського права, що відповідали вимогам правової держави – верховенству права й підпорядкування державного управління закону.

Період національно-визвольних змагань 1917–1920 рр. характеризується прогресивними спробами різних урядів (Центральна Рада УНР, Гетьманат, Директорія УНР) втілити в життя кращі вітчизняні та європейські напрацювання теорії адміністративного права. Одним із найбільших здобутків у галузі адміністративно-правової практики була поява в Україні адміністративної юстиції. Так, утворений в УНР Генеральний Суд мав у своєму складі Адміністративний відділ, який за правління П. П. Скоропадського був перетворений на Генеральний Адміністративний Суд. А в часи Директорії відновлювалася діяльність Адміністративного Суду у складі Генерального Суду. Як навчальна дисципліна, адміністративне право посіла важливе місце у навчальному процесі¹⁴.

Головним акцентом радянського адміністративного права стала не ідея захисту прав, свобод та законних інтересів особи, а публічна охорона колективних (неперсоніфікованих) інтересів. Оскільки, соціалістичний уклад має своїм стрижнем

не індивіда з його правами щодо держави, а колектив. Для радянської влади важливим був не індивід та його правові гарантії, а революційний порядок та гарантії класового панування пролетаріату¹⁵.

Післявоєнний період розвитку радянського адміністративного права в УРСР в цілому можна охарактеризувати позитивно. Вагомий вклад у розвиток інститутів адміністративного права здійснили І. М. Пахомова, В. В. Цветков¹⁶, О. Ф. Фрицький¹⁷, О. М. Якуба, Р. С. Павловський¹⁸; Є. В. Додін¹⁹; Л. В. Коваль²⁰; В. Ф. Сіренко²¹; О. І. Щербак²²; І. А. Тимченко²³ та ін.

В останні десятиліття вагомий внесок у розвиток теоретичних і прикладних аспектів правового регулювання в окремих сферах зробили В. Б. Аверьянов²⁴; О. Ф. Андрійко²⁵; А. С. Васильєв²⁶; І. П. Голосніченко²⁷; Р. А. Каложний²⁸; Є. Б. Кубко²⁹; В. П. Нагребельний; М. В. Онішук; В. Ф. Опришко³⁰; З. А. Павлович; А. О. Селіванов³¹; В. Н. Селіванов³²; Л. П. Юзьков³³ та ін. Завдяки ґрунтовній науковій роботі вчених, а також загальним пом'якшенням тоталітарного режиму адміністративне право стало провідною галуззю юриспруденції. Навчальна дисципліна «Радянське адміністративне право» викладалася у всіх юридичних навчальних закладах України, вийшла низка ґрунтовних підручників вітчизняних адміністративістів³⁴.

Після здобуття незалежності Україна має робити рішучі кроки до ринкової економіки та правової держави. Але через відсутність чіткої концепції переходу від тоталітарного до демократичного суспільства цей шлях став тернистим, сповненим експериментів і неминучих помилок. Конституція України ознаменувала нову епоху. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. В розвиток конституційних положень динамічно починає розвиватися наука адміністративного права, крізь призму людиноцентристського призначення держави та права. У теорії адміністративного права найбільш влучно такий підхід розкрив В. Б. Авер'яновим. Він вважає, що вітчизняне адміністративне право за своїм «духом», за своєю ідеологією має бути орієнтоване на забезпечення прав та інтересів людини, їх ефективний захист, а не на задоволення потреб держави, державного управління (фактично – державного апарату). Відповідно ним запропоновано в основу адміністративно-правової доктрини вітчизняного адміністративного права покласти «людиноцентристську» ідеологію, згідно з якою держава має служити інтересам громади, тобто діяти на благо людини шляхом всебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод й інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації (органів виконавчої влади та місцевого самоврядування)³⁵.

На основі досягнутих наукових результатів були розроблені: Концепція судово-правової реформи в Україні (1992 р.)³⁶; Концепція реформи адміністративного права та проекту Адміністративного кодексу України (1997 р.)³⁷; Концепція адміністративної реформи в Україні³⁸. Важливим етапом у реальному забезпеченні прав, свобод та законних інтересів громадян України стала ратифікація Верховною Радою України 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР «Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції».

Здійснюється активний розвиток інститутів та підгалузей адміністративного права. Виділяється в окрему науку державне управління, підгалузі адміністративного права (митне, податкове, бюджетне) починають викладатись у навчальних закладах як самостійні дисципліни. Активно розвиваються інститути адміністра-

тивного права у міжгалузевих утвореннях господарського, фінансового, екологічне та земельного права. Після прийняття 6 липня 2005 р. Кодексу Адміністративного судочинства № 2747-IV формується нова галузь юриспруденції – «адміністративно-процесуальне право». На наш погляд, адміністративне право об'єктивно стало основоположною наукою для усіх галузей публічного права.

1. *Грушевський М.* Ілюстрована історія України. – Донецьк, 2003. – С. 128. 2. *Хрестоматія з історії держави і права України*: Навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого / Ред. В.Д. Гончаренко, укл. О. Д. Святоцький]. – 3. вид., перероб. – К., 2003. – С. 31. 3. *Адміністративне право України*: Академічний курс: підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.: У 2 т. / [Авер'янов В. Б., Битяк Ю. П., Зуй В. В. та ін.]; голова ред. кол. В. Б. Авер'янов. – К., 2004. – Т. 1: Загальна частина. – С. 28. 4. *Слабченко М. Е.* Малорусській полк в адміністративному отношені: Историко-юридический очерк. – Одесса. – С. 25. 5. *Міжнародна поліцейська енциклопедія*: У 10 т. / Ю. Римаренко, Я. Кондратьєв, В. Тацій та ін.; ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. – К., 2003. – Т. II: «Права людини у контексті поліцейської діяльності». – С. 563. 6. *Ивановский В. В.* Административное право : Полицейское право. Право внутреннего управления. – Казань, 1911. – С. 34. 7. *Полибинь М. Н.* Повторительный курсь полицейского права. – С-Пб., 1900. – С. 2. 8. *Єлістратов А. І.* Адміністративне право: Лекції / Ред. та упоряд. В. В. Галушко, С. В. Діденко. – Херсон, 2007. – С. 45–46. 9. *Ивановский В. В.* Цит. праця. – С. 38–41. 10. *Куринний Є. В.* Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного: Автореф. дис. доктора юрид. наук. – К., 2004. – С. 10–11. 11. *Єлістратов А. І.* Цит. праця. – С. 51–53. 12. *Гессен В. М.* Административное право: Попул. лекции для самообразования. – С-Пб., 1903. – С. 10–26. 13. *Гриценко І. С.* Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: Монографія. – К., 2007. – С. 16. 14. *Адміністративне право України* : Академічний курс: Підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.: У 2 т. / [Авер'янов В. Б., Битяк Ю. П., Зуй В. В. та ін.]; голова ред. кол. В. Б. Авер'янов. – Т. 1. – С. 39–40. 15. *Гриценко І. С.* Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: Дис. доктор. юрид. наук. – К., 2004. – С. 42–43. 16. *Эффективность и качество управленческой деятельности: (Государственно-правовой аспект)* / [Цветков В. В., Сиренко В. Ф., Аверьянов В. Б. и др.]; под общ. ред. В. В. Цветкова. – К., 1980. – 307 с. 17. *Советское строительство*: Учеб. пособ. для юрид. ин-тов и фак.; под ред. О. Ф. Фрицкого, В. Ф. Кузнецовой. – К., 1988. – 268, [3] с. 18. *Якуба О. М.* Основы советского государственного управления: Стенограмма лекции. – Х., 1947. – 41 с; *Павловский Р. С.* Административное право и государственное управление в СССР: Текст лекций. – Х., 1985. – 67 с. 19. *Додин Е. В.* Доказывание по делам об административных проступках, связанных с нарушениями антиалкогольного законодательства и наркоманий: Учеб. пособ. – К., 1989. – 62, [2] с. 20. *Коваль Л. В.* Охрана общественного порядка: Монография. – К., 1988. – 92 с. 21. *Сиренко В. Ф.* Организационно-правовые формы участия трудящихся в управлении государством : Монография. – К., 1980. – 48 с; *Сиренко В. Ф.* Интересы в системе основных институтов советского государственного управления: Монография. – К., 1982. – 214 с. 22. *Щербак А. И.* Правовые средства укрепления дисциплины и ответственности хозяйственных кадров на современном этапе: Монография. – К., 1981. – 19 с; *Щербак А. И.* Социальный механизм юридической ответственности должностных лиц: Монография. – К., 1986. – 149 с. 23. *Тимченко И. А.* Экономическое районирование и административно-территориальное деление союзной республики: Монография. – К., 1983. – 95 с. 24. *Анджиевский В. С.* Новое законодательство об административных правонарушениях. – К., 1987. – 107 с. 24. *Аверьянов В. Б.* Проблемы соотноше-

ния содержания деятельности и организационных структур аппарата советского государственного управления: Автореферат дис. ... доктора юридических наук. – К., 1987. – 35 с. **25.** *Аверьянов В. Б.* Аппарат государственного управления : содержание деятельности и организационные структуры : Монография. – К., 1990. – 145 с. **26.** *Правовые проблемы РАСУ / О. Ф. Андрийко, И. Л. Бачило, А. Б. Венгерова и др.; отв. ред. В. В. Цветков, В. Ф. Сиренко.* – К., 1985. – 303 с.; *Андрийко О. Ф.* Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции: Монография. – К., 1994. – 115 с. **27.** *Васильев А. С.* Управленческие решения в производственных организациях : (правовой аспект): Монография. – К.; Одесса, 1986. – 197 с.; *Васильев А. С.* Проблемы организации и правового регулирования процесса принятия решений в управлении государственными предприятиями (объединениями): Автореферат дис. ... доктора юридических наук: – К., 1988. – 38 с. **28.** *Голосніченко І. П.* Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права: Монографія. – К., 1991. – 212 с. **29.** *Калужный Р. А.* Правовые вопросы технического обеспечения АСУ: Монография. – К., 1980. – 131 с.; *Калужный Р. А.* Научно-технический прогресс в деятельности правоохранительных органов: Монография. – К., 1990. – 157 с. **30.** *Кубко Е. Б.* Основное звено управления капитальным строительством: (Орг.-правовые впр.): Монография. – К., 1981. – 120 с.; *Кубко Е. Б.* Программно-целевая организация государственного управления: (Сущность, правовая основа, хоз. практика): Монография. – К., 1988. – 231 с. **31.** *Отрышко В. Ф.* Качество продукции: управление и право: Монография. – К., 1982. – 224 с.; *Отрышко В. Ф.* Правовые проблемы совершенствования государственного управления качеством промышленной продукции: Диссертация ... доктора юридических наук. – К., 1983. – 391 с. **32.** *Селиванов А. А.* Государственное управление экономикой союзной республики: Орг.-правовые пробл.: Монография. – К., 1988. – 165 с. **33.** *Селиванов В. Н.* США: монополии и государственное управление: Монография. – К., 1989. – 210 с. **34.** *Юзков Л. П.* Государственное управление в политической системе развитого социализма: Монография. – К., 1983. – 156 с. **35.** *Советское административное право: Учеб. для юрид. ин-тов и фак. / Ю. П. Битяк, Г. П. Бондаренко, А. С. Васильев и др. ; под ред. Р. С. Павловского.* – К., 1986. – 415 с.; *Павловский Р. С.* Административное право и государственное управление в СССР: Текст лекций. – Х., 1985. **36.** *Аверьянов В. Б.* Утверждения принципу верховенства права у новій доктрині Українського адміністративного права // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 11 (61). – С. 57–63. **37.** *Постанова Верховної Ради України від 28 квітня 1992 р. «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – С. 426.* **38.** *Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 травня 1997 р. № 257-р. «Про створення робочої групи для підготовки Концепції реформи адміністративного права та проекту Адміністративного кодексу України».* **39.** *Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні».*