



Юрій Битяк

доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
заслужений діяч науки і техніки України,
професор кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
(Харків, Україна)
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0001-6332-0720>
Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/AAS-8807-2020>
yu.p.bytyak@nlu.edu.ua

Дмитро Лученко

доктор юридичних наук, професор,
проректор з наукової роботи,
професор кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
(Харків, Україна)
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-3832-0670>
Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/AAY-3743-2020>
luchenkodv@nlu.edu.ua



УДК 342.9

ДОКТРИНА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ЕВОЛЮЦІЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ

АНОТАЦІЯ. Формування доктрини адміністративного права відбувалося під впливом визначальних історичних процесів, змін і перетворень у змісті та структурі публічного управління.

Метою статті є поглиблений аналіз вихідних положень доктрини адміністративного права, які сформульовані під впливом визначальних історичних процесів, установлення закономірностей і тенденцій розвитку адміністративного права як науки й окреслення перспективних поглядів на адміністративне право України.

Становлення і розвиток адміністративного права як науки та самостійної галузі права сягає ХІХ ст. – часів активного запровадження та використання поліцейського права, заснованого на пріоритеті владних інституцій над приватними інтересами громадян. Поліцейстиці сучасна доктрина адміністративного права завдячує чітко визначеними методами правового регулювання відносин, у яких однією зі сторін, домінуючою стороною, є владний суб'єкт управління.

Наступним історичним етапом розвитку доктрини адміністративного права є 1920-ті роки, коли в Україні було остаточно встановлено радянську владу та почала діяти радянська доктрина адміністративного права. Стверджується, які радянське адміністративне право, зокрема й ті його норми, що стосувалися перегляду державно-владних рішень, було побудовано на ідеології, нескінченно далекій від базових цінностей правової держави. Утім, підкреслюється значення термінології адміністративного права, виробленої в радянські часи, що використовується дотепер: “адміністра-

тивно-правовий акт”, “державне (публічне) управління”, “адміністративний процес”, “адміністративне провадження”, “адміністративний примус”, “адміністративна юстиція”, “позов”, “скарга”, “адміністративно-правовий спір”.

Із проголошенням незалежності України у 1991 р. почався процес становлення національного адміністративного права, яке звільнилося від одіозних форм тоталітарного минулого, наповнилося національним змістом, запозичило адекватний національним умовам зарубіжний досвід. Орієнтири науки адміністративного права було змінено в бік гуманізму, демократичних засад, елементів верховенства права. Визначається, що статус приватної особи в публічно-управлінських відносинах значною мірою реформується, і відтепер публічна влада функціонує пріоритетно задля задоволення потреб людини й суспільства.

У статті розглядається вплив на формування сучасної доктрини адміністративного права трьох основних шкіл адміністративного права України: київської (В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Колпаков та інші), харківської (О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Гарашук та інші) й одеської (Л. Біла-Тіунова, А. Васильєв, С. Ківалов та ін.). Окреслюються перспективні напрями розвитку доктрини адміністративного права України з огляду на існуючі прогалини в проблематиці наукових досліджень і правовому регулюванні адміністративних правовідносин.

Ключові слова: доктрина адміністративного права; еволюція адміністративного права; поліцейське право; радянське адміністративне право; сучасне адміністративне право України.

Перспективи розвитку доктрини адміністративного права України неможливо окреслити без проведення аналітичного дослідження історичних етапів формування основних поглядів на адміністративне право як галузь знань, його предмет, методологію та складові.

Метою дослідження є поглиблений аналіз вихідних положень доктрини адміністративного права, які сформульовані під впливом визначальних історичних процесів, установлення закономірностей і тенденцій розвитку адміністративного права як науки й окреслення перспективних поглядів на нове адміністративне право України.

Сучасна наука вивчає історію адміністративного права, починаючи з епохи поліцейського права, яке на Заході діяло з XIX ст. Серед видатних учених, праці яких із поліцейстики становили основу для подальших досліджень у сфері державного управління й адміністративного права, слід згадати А. Антоновича, М. Бунге, М. Куплеваського, В. Левитського, І. Платонова, П. Шейміна та ін.

У період національно-визвольних змагань (1917–1920 рр.) в Україні почало формуватися національне адміністративне право, але цей процес не був завершений. Певною мірою його намагалися продовжити представники української еміграції, підсумком діяльності яких стала низка видань, присвячених проблематиці адміністративного права, а також проекти законів Української Народної Республіки¹.

¹ В Бевзенко, ‘Адміністративне право: забута спадщина й невивчені уроки. З історії національної адміністративно-правової думки’ (29.07.2019) <<https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/administrativ->

Після остаточного встановлення радянської влади на території України в 1920 р. почало діяти радянське адміністративне право, яке надавало державі необмежене право регламентування поведінки громадян і притягнення їх до адміністративної відповідальності.

Однак слід наголосити, що саме в адміністративно-правових виданнях радянської доби приділяється значна увага теоретичній розробці понять, якими тією чи іншою мірою послуговується сучасна наука адміністративного права. Ідеться про такі категорії, як “адміністративно-правовий акт”, “державне (публічне) управління”, “адміністративний процес”, “адміністративне провадження”, “адміністративний примус”, “адміністративна юстиція”, “позов”, “скарга”, “адміністративно-правовий спір” та ін.

Варто також зазначити, що радянська адміністративно-правова література не є одноманітною. Звичайно, в більшості випадків людина розглядалась як “гвинтик”, інструмент досягнення визначених державою цілей. Водночас у радянській літературі існували спроби змістити акценти з ролі права як провідника державних інтересів у бік правоохоронної та правозахисної ролі правового регулятора (праці М. Загряцкова, Я. Магазинера, Д. Бахраха та ін.).

Із проголошенням незалежності України у 1991 р. почався процес становлення національного адміністративного права. Воно звільнилося від одіозних форм тоталітарного минулого, наповнилося національним змістом, запозичило адекватний українським умовам зарубіжний досвід тощо². Із цього моменту наукові дослідження у сфері адміністративного права були спрямовані на досягнення гуманістичної мети, визначеної професором А. Єлістратовим ще у 1917 р. у праці “Основні засади адміністративного права”. Він зауважував, що право адміністративне огорожує особистість від надмірного, несумісного з умовами її розвитку, державного вторгнення.

Основною рушійною силою української адміністративно-правової науки стають традиційні потужні регіональні школи адміністративного права, які сформувалися ще за часів радянської України: київська, харківська й одеська.

Київська школа, представлена такими науковцями, як В. Авер'янов, О. Андрійко, І. Голосніченко, П. Діхтієвський, Р. Калюжний, В. Колпаков, О. Крупчан, Н. Нижник, А. Селіванов, В. Сіренко, Ю. Шемшученко та інші стрімко розвивалася в умовах активної участі вчених у державотворчих процесах. Знаходження в столиці новоутвореної держави за-

ne-pravo-zabuta-spadshhyna-j-nevyvcheni-uroky-z-istoriyi-natsionalnoyi-administratyvno-pravovoyi-dumky> (дата звернення: 29.09.2021).

² *Правова система України: історія, стан та перспективи, т. 2: Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення* (Битяк Ю ред, Право 2008) 261–2.

безпечувало науковців київської школи практичним досвідом участі як у формуванні органів влади, так і в правотворчому процесі.

Одним із найяскравіших вітчизняних учених-адміністративістів цієї доби, що заклав фундамент для подальшого переосмислення ролі адміністративно-правової науки й державного управління в сучасній державі, був дійсний член (академік) Національної академії правових наук України (далі – НАПрН України) В. Авер'янов (1951–2010 рр.), який сформував свій підхід щодо розуміння предмета адміністративного права, ґрунтуючись на концепції прав людини. Зокрема, на його думку, управлінський аспект не може бути 'ключовою характеристикою предмета адміністративного права'³. В останні роки життя вчений дотримувався виключно такої позиції та дедалі більше відкидав управлінський аспект у визначенні предмета адміністративного права⁴.

Слід відзначити, що перший в Україні (з моменту проголошення незалежності) підручник з адміністративного права був виданий у 1999 р.⁵ також представником київської школи адміністративного права. Його автором є видатний учений-адміністративіст В. Колпаков, який є одним із засновників сучасної концепції адміністративно-деліктного права⁶.

Харківська школа адміністративного права на початку розбудови української державності була представлена такими відомими науковцями, як Ю. Битяк, О. Бандурка, В. Гарашук, В. Зуй, А. Комзюк, Н. Матюхіна, В. Настюк, М. Тищенко та ін. Харківські вчені не тільки брали активну участь у розробленні основоположних законодавчих актів незалежної України, зокрема й Конституції України⁷, а й стояли у витоків НАПрН України, яка об'єднала найавторитетніших учених-правників – представників різних галузей права.

О. Бандурка, дійсний член (академік) НАПрН України, ректор Харківського національного університету внутрішніх справ у 1994–2003, 2010–2012 рр., народний депутат чотирьох скликань, брав безпосередню участь у розробленні й ухваленні історичних актів незалежної України: Декларації про державний суверенітет України, Акта проголошення незалежності України, Конституції України та багатьох інших законопроектів.

Ю. Битяк, дійсний член (академік) НАПрН України (академік-секретар відділення державно-правових наук і міжнародного права НАПрН

³ В Авер'янов, 'Державне управління у змісті предмета адміністративного права' [2004] 2 (37) Вісн. Акад. прав. наук України 147.

⁴ Наприклад, див: В Авер'янов, 'Предмет регулювання адміністративного права та його "публічно-сервісна" складова' в *Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право* (Авер'янов В ред, 2007) 240–7; В Авер'янов, 'Людиноцентристська ідеологія як основа реформування українського адміністративного права в умовах інтеграційного процесу' (2010) 2 Держава та регіони: Серія: Право 87–92.

⁵ В Колпаков, *Адміністративне право України: підручник* (Юрінком Інтер 1999) 736.

⁶ В Колпаков, *Адміністративно-деліктний правовий феномен* (Юрінком Інтер 2004) 528.

⁷ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 13.10.2021).

Юрій Битяк, Дмитро Лученко

України), фактично стояв у витоків створення у 2000 р. Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, який за останні роки набув статусу авторитетної експертної установи, що спеціалізується на проведенні комплексних фундаментальних досліджень у сфері організації та реалізації державної влади. Ю. Битяк є одним із фундаторів сучасної теорії державної служби.

Одеська школа адміністративного права була репрезентована такими вченими, як Л. Біла-Тіунова, А. Васильєв, Є. Додін, С. Ківалов та ін.

З іменем С. Ківалова, дійсного члена (академіка) НАПрН України, пов'язане становлення одеської школи адміністративного права. Йому належить першість у створенні й обґрунтуванні нових наукових напрямів – митного та морського права, концептуального забезпечення проведення судової та адміністративної реформ.

Поряд із представниками зазначених шкіл варто згадати науковців (А. Васильєв, Т. Коломоєць, І. Март'янов, Р. Мельник, О. Миколенко, Г. Ткач, А. Школик та ін.), чий вагомий вплив на адміністративно-правову науку в багатьох аспектах визначив її подальший розвиток.

З ухваленням Конституції України та Концепції адміністративної реформи (далі – Концепція)⁸ адміністративне право модернізується відповідно до європейських стандартів. У працях науковців все більше відображається проєвропейська концепція адміністративного права, що базується на теорії прав людини, відповідно до якої адміністративне право є специфічною галуззю права, що покликана забезпечувати правовий захист громадян від адміністративної сваволі⁹.

У цей період історії перед науковцями постає питання про нову якість адміністративного права, яке має відповідати таким критеріям: соціально-гуманістичній спрямованості адміністративного законодавства на відміну від його класово-ідеологічної заангажованості; орієнту на міжнародні стандарти, насамперед європейського адміністративного права; формуванню нового адміністративного законодавства завдяки нормативним актам вищої юридичної сили¹⁰.

Зазначені критерії знайшли своє відображення не тільки в теоретичних доробках учених, а й у програмних правових актах, як, наприклад, Концепція.

Тут слід підкреслити, що Концепція, яка, до речі, була схвалена Указом Президента України у 1998 р.¹¹, так і не була затверджена офіційно президентським актом чи Верховною Радою України, хоча і знайшла

⁸ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>> (дата звернення: 13.10.2021).

⁹ Битяк (н 2) 263.

¹⁰ Див.: Н. Нижник, С. Коваленко, 'Деякі аспекти адміністративного права' [1999] 2 (II) 36. наук. пр. Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України 232.

¹¹ Див.: Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України. *Офіційний вісник України*. 1991. № 21.

свою реалізацію у низці нормативно-правових актів. У повному обсязі Концепція не отримала реалізації, проте фактично дала життя рішенням Кабінету Міністрів України щодо підготовки Концепції реформи адміністративного права України, визнаючи таким чином адміністративне право як фундаментальну галузь публічного права, органічно пов'язану з виконавчою діяльністю, державним управлінням, забезпеченням реалізації прав і свобод людини та громадянина, їх охорони, як частини (складової) реформи всієї правової системи України¹².

Аналіз основних напрямів адміністративно-правових досліджень дає змогу визначити перспективи розвитку адміністративного права, його місію і завдання на майбутнє.

Перший напрям – це дослідження місця адміністративного права в системі права, визначення його ролі як галузі публічного права (праці Ю. Битяка, П. Діхтієвського, Т. Коломoeць, В. Колпакова, Р. Мельника та ін.). Слід зазначити, що орієнтованість адміністративного права на громадянина, забезпечення його прав і свобод, їх захист із боку держави, про що наголошують науковці у працях указанного періоду, не може похитнути висновок щодо публічності цієї галузі права. Отже, необхідно виключити із теорії і практики розгляд адміністративного права як публічно-приватного. Наука адміністративного права досліджує юридичну природу органів управління, форми і методи їх діяльності, взаємодії і взаємозв'язків з громадянами, механізми вирішення спорів, що виникають у процесі таких взаємовідносин¹³.

Друге, на чому зосереджується увага науки адміністративного права, – трансформація уявлень і поглядів на предмет адміністративного права (праці В. Авер'янова, Е. Демського, Є. Курінного, О. Константного, О. Миколенка, О. Радишевської та ін.)¹⁴. Суспільні відносини, що регулюються нормами адміністративного права, є надзвичайно широкими за сферою, різними за своїм змістом і структурою, що викликає значні складнощі при вирішенні питань кодифікації адміністративно-правових норм, оскільки предмет права не збігається з предметом кодифікації. Наукові погляди на предмет сучасного адміністративного права України знайшли широке обговорення на сторінках спеціальної літератури, наукових конференціях, “круглих столах” та ін. Проте, на жаль, окреслена проблема досі залишається невирішеною.

Останнім часом спостерігається тенденція до відокремлення від адміністративного права нових галузей: медичне, космічне, інформаційне,

¹² *Правова доктрина України, т 2: Публічно-правова доктрина України* (Битяк Ю ред, Право 2013) 165–6.

¹³ Там само 170–1.

¹⁴ О Константий, ‘До питання поняття, предмета, методу і системи адміністративного судочинства України’ (2019) 8 Підприємництво, господарство і право 86–90; В Авер'янов, ‘Нові риси предмета українського адміністративного права’ (2005) 4 Персонал 76–81; С Стеценко, ‘Сучасний погляд на предмет адміністративного права’ [2016] 1 (21) Публічне право 20–6; Є Курінний, *Предмет і об'єкт адміністративного права України* (Ліра ЛТД 2004) 340.

соціального забезпечення, військове, пенсійне тощо. Із цієї точки зору вимагає серйозного переосмислення так звана особлива частина адміністративного права, яка завжди пов'язувалася з державним управлінням різними галузями і сферами діяльності.

Третій напрям досліджень – це адміністративно-правові відносини як різновид правових управлінських відносин (праці О. Дніпрова, В. Колпакова, В. Курило, Д. Лученка, Е. Шевченка, О. Харитоновой)¹⁵, що становлять предмет адміністративного права. Зміст конкретної галузі права розкривається через аналіз правових норм, призначених для регулювання суспільних відносин, які відображають специфіку адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

Наприклад, розвиток інститутів адміністративного і судового оскарження громадянами дій і рішень органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб є найважливішою складовою нинішнього адміністративного права, необхідною умовою побудови правової держави. Саме через механізм оскарження приватні особи, які перебувають чи можуть перебувати у правовідносинах з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими владними суб'єктами, здатні домогтися скасування чи визнання протиправним певного рішення, дії чи бездіяльності. Зі свого боку за допомогою впливу приватних осіб відбувається “зворотний” зв'язок суспільства й держави, корегуються певні рішення суб'єктів публічно-владних повноважень, що сприяє забезпеченню верховенства права і демократії в державі.

У цьому напрямі багато зроблено¹⁶, але проблеми з підвідомчістю, забезпеченням виконання ухвалених за результатами розгляду скарги рішень, доступом до правосуддя тощо залишаються. Їх вирішення – це питання не лише правознавства і правової науки.

Четвертий напрям адміністративно-правових досліджень – це наукове обґрунтування системи джерел адміністративного права, враховуючи перспективи роботи із систематизації і кодифікації адміністративного права (праці В. Ількова, Т. Коломоєць, О. Константного, В. Решоти, Н. Химчук та ін.)¹⁷.

¹⁵ О Дніпров, ‘Адміністративно-правові відносини в умовах трансформації предмета адміністративного права’ (2021) 3 Адміністративне право і процес 175–9; В Колпаков, ‘Адміністративно-правові відносини: поняття і види’ (2013) 1 Юридичний науковий електронний журнал 102–4; В Курило, ‘Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України’ (автореф дис д-ра юрид наук, 2008) 39; О Харитонова, *Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії)* (Одеса 2004) 328; Е Шевченко, ‘Визначення поняття адміністративно-правових відносин з урахуванням пріоритетного значення та ролі в них суб'єкта адміністративного права (на прикладі адміністративного суду)’ (2011) 1 Форум права 1116–22.

¹⁶ З позицій теорії адміністративного права інститут оскарження комплексно досліджений у монографії: Д Лученко, *Механізм оскарження в адміністративному праві: теоретичні й прикладні аспекти* (Право 2017).

¹⁷ О Константий, *Джерела адміністративного права України* (Рада 2005) 120; В Ільков, ‘Джерела права в адміністративному судочинстві України’ (дис д-ра юрид наук, 2017) 478; Т Коломоєць, ‘Джерела

Особливістю адміністративного права є різноманітність і значна чисельність його джерел, що обумовлюються, як зазначалося, широтою предмета цієї галузі, потребами регулювання управлінських відносин, що вимагає рішень на різних рівнях державної системи. Крім цього, адміністративне право, порівняно з іншими галузями права України, відрізняється виключною мобільністю, тому нині фактично відсутні не лише нова доктрина (концепція) розвитку адміністративного права, а й єдність поглядів на систему адміністративного права.

Серед джерел адміністративного права за останні роки суттєво підвищилася роль закону в регулюванні суспільних відносин, оскільки виключно законами визначаються права і свободи людини та громадянина, гарантії цих прав і свобод, основні обов'язки громадянина та ін. Законодавча діяльність в Україні продовжує розширюватися. Одночасно з'являються нові джерела адміністративного права, до яких почали відносити не лише ратифіковані Україною міжнародні договори, а й рішення міжнародних судових інституцій, зокрема ті, якими здійснюється перегляд рішень Верховного Суду й інших судових інституцій нашої держави. Такі підходи ведуть до визнання як джерела права судового прецеденту, що не відповідає континентальній системі права. Але головне – наскільки обов'язковими є ці рішення не лише для судової системи України, а й для органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, яким чином норми (приписи) таких рішень можуть враховуватися в діяльності органів і наскільки це обґрунтовано. Джерельна база створює умови для проведення робіт із систематизації чинного законодавства, зокрема і його кодифікації. Вирішення проблем джерел адміністративного права у зв'язку з цим є надзвичайно актуальним.

П'яте, що вимагає свого подальшого наукового обґрунтування, це принципи адміністративного права (праці Ю. Битяка, Т. Коломоєць, В. Колпакова, В. Настюка, А. Пухтецької, А. Шарої, А. Школика та ін.)¹⁸. Суттєвого значення набуває розуміння принципів адміністративного права й у зв'язку з проблемами систематизації адміністративного законодавства, оскільки не може існувати єдиного законодавчого акта з адміністративного права (принаймні на сьогодні), яке має поліцентричну нормативну структуру, пов'язану зі значною кількістю інститутів і підгалузей цього права. У забезпеченні єдності правового регулюван-

адміністративного права: проблемні питання доктринального визначення, класифікації та системного аналізу' (2017) 6 Право України 72–9; Т Коломоєць, Ш Гаджиева, *Кодекс як джерело адміністративного права України: історія, сучасність та перспективи* (ЗНУ 2014) 176; В Решота, 'Акти органів місцевого самоврядування в системі джерел адміністративного права' (2017) 6 Право і суспільство 126–31; В Решота, 'Судовий прецедент як джерело адміністративного права в Україні' [2018] 3 (2) Visegrad Journal on Human Rights 137–41.

¹⁸ Ю Битяк, 'Принципи формування та діяльності апарату управління: історія і сьогодення' (2006) 11 Державне будівництво та місцеве самоврядування 108–16; А Пухтецька, 'Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України' (автореф дис канд юрид наук, 2009) 17; А Шарая, *Теорія принципів адміністративно-процедурного права* (Гельветика 219) 400.

ня окремих інститутів і підгалузей, як і всього адміністративного права, важливу роль мають відігравати принципи галузі.

Шостий напрям – інститут адміністративної юстиції (праці Ю. Георгієвського, І. Коліушка, А. Комзюка, Р. Куйбіди, Д. Лученка, Ю. Педька, Н. Писаренко та ін.)¹⁹. З ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України)²⁰ інститут судового контролю пройшов шлях від контролю за сферою державного управління, сферою адміністративної юрисдикції до контролю як правозахисної діяльності. У цьому випадку йдеться про “судове, процесуальне адміністративне право”, не про здійснення управлінських функцій, а про захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушення з боку владних суб’єктів при виконанні ними владних управлінських функцій на основі законодавства шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Проблема, на нашу думку, стосується не лише предмета адміністративного права. Вона значно ширша: чи своєчасною є постановка питання про виведення з адміністративного права процесуальних відносин і чи варто говорити про утворення нової галузі процесуального права України – адміністративно-процесуального? На наше переконання, така необхідність уже назріла. Адміністративно-процесуальні відносини, що виникають у межах розгляду справ і спорів адміністративними судами згідно з нормами КАС України, безумовно, можуть розглядатись як норми, що становлять адміністративно-процесуальне право.

Такий підхід, як уявляється, дає можливість вирішити, з одного боку, питання щодо створення нової галузі процесуального права України – адміністративно-процесуального права зі своїм предметом, а з другого – обмежити коло правовідносин, які входять до предмета адміністративного права.

Водночас необхідно виробити узгоджену позицію стосовно розуміння адміністративного процесу та його структури. На сьогодні в адміністративній науці можна виділити три основні підходи до визначення адміністративного процесу. Перший підхід передбачає вузьке розуміння

¹⁹ Ю Георгієвський, ‘Адміністративна юстиція’ (автореф дис канд юрид наук, 2004) 19; І Коліушко, Р Куйбіда (автори-упорядники), *Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України* (Факт 2003) 536; Основи адміністративного судочинства в Україні: навчальний посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік (Александрова Н, Куйбіда Р ред, Конус-Ю 2006) 256; А Комзюк, В Бевзенко, Р Мельник, *Адміністративний процес України: навчальний посібник* (Прецедент 2007) 613; Д Лученко, ‘Адміністративний позов як процесуальна форма захисту прав фізичних і юридичних осіб в адміністративному судочинстві’ (2013) 4 Вісник Національної академії правових наук України 90–8; Ю Педько, ‘Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні’ (дис канд юрид наук, 2004) 232; Н Писаренко, ‘Концептуальні основи адміністративного судочинства в Україні’ (дис д-ра юрид наук, 2019) 400.

²⁰ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>> (дата звернення: 13.10.2021).

адміністративного процесу, згідно з яким адміністративний процес – це врегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок застосування заходів адміністративного примусу та адміністративних стягнень. У такому розумінні адміністративний процес має виключно юрисдикційний зміст. Відповідно до другого підходу, його ще називають широким розумінням адміністративного процесу, адміністративний процес пропонується розглядати як врегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок розгляду індивідуально-конкретних справ у сфері публічного адміністрування органами державної влади, а у передбачених законодавством випадках й іншими, уповноваженими на те органами. Інакше кажучи, у широкому розумінні адміністративний процес – це вся сукупність адміністративних проваджень. Останнім часом визначення адміністративного процесу поширилося і на діяльність адміністративних судів з вирішення адміністративних справ, тобто на адміністративне судочинство, хоча це твердження є дискусійним у зв'язку з виділенням окремого судового адміністративного процесу, про що говорилося вище²¹.

Паралельне існування в науці трьох зазначених вище підходів до розуміння адміністративного процесу, відсутність узгодженої позиції щодо співвідношення понять “процес” і “процедура” призводять до неузгодженості термінології і, як наслідок, уповільнюють подальший розвиток адміністративно-правової науки.

Сьомий напрям наукових пошуків – визначення місця норм адміністративного права в правовій системі України та співвідношення з нормами міжнародного права (праці В. Авер'янова, О. Кузьменко, Р. Миронюка, В. Тимощука, О. Радишевської та ін.)²².

Із проголошенням незалежності Україна зобов'язалася перед світовою спільнотою виконувати міжнародні зобов'язання – дотримуватися примату прав людини, принципів гуманізму, демократії, верховенства права, що лежать в основі права міжнародних й інтеграційних утворень, зокрема Європейського Союзу, Ради Європи, Організації з безпеки і співробітництва в Європі та їхніх держав-членів. У зв'язку з цим виникає питання узгодженості вітчизняної адміністративно-правової доктрини з парадигмою європейського адміністративного права²³.

²¹ *Адміністративне право: підручник* (Битяк Ю заг ред, Право 2020) 288–9.

²² *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики* (Авер'янов В ред, Факт 2003) 435; О Кузьменко, ‘Адміністративний процес у перегляді права’ (автореф дис д-ра юрид наук, 2006) 38; Р Миронюк, ‘Поняття та сутність адміністративного процесуального права: сучасні підходи до розуміння’ (2012) 3 *Право і суспільство: науковий журнал* 127–32; В Тимощук, ‘Адміністративні акти в Україні – повернення до європейської традиції належного урядування’ *Європейський шлях до належного управління: матеріали міжнародних науково-практичних досліджень* (Зайчук О ред, Ін-т законодавства Верховної Ради України 2013) 262–84; О Радишевська, *Адміністративне право України в умовах європеїзації* (Талком 2020) 720.

²³ О Радишевська, ‘Європеїзація адміністративного права України: питання теорії і практики’ (автореф дис д-ра юрид наук, 2021) 1.

Концепція приведення норм адміністративного права України у відповідність до міжнародно-правових норм вимагає проведення теоретичних досліджень у сфері порівняльного правознавства, зокрема адміністративного, практики виконавчої діяльності різних країн. Безумовно, враховуючи у національному законодавстві міжнародні тенденції у правовому регулюванні адміністративних відносин, необхідно спиратися на національні традиційні риси національного законодавства, на правову систему і норми права, які діють у державі.

Сьогодні перед адміністративно-правовою наукою постають нові виклики. Виникнення штучного інтелекту (далі – ШІ) і необхідність врегулювання питань, що пов'язані з його впливом на традиційні сфери регулювання адміністративного права (дорожній рух, адміністративна відповідальність, прийняття управлінських рішень, використання ШІ в місцевому самоврядуванні тощо), глобальний процес цифровізації суспільства, пандемічні виклики і пов'язані з ними обмеження прав і свобод людини, необхідність систематизації законодавства про адміністративну процедуру – все це потребує належного аналізу та реагування з боку науки адміністративного права, як і вирішення тих проблем, про які вже йшлося вище²⁴.

Перед наукою адміністративного права стоять питання щодо поглиблення захисту прав людини, забезпечення її безпеки поряд з інтересами держави засобами державного контролю. Концептуального розгляду та теоретико-правового обґрунтування вимагає вчення про адміністративний примус й адміністративну відповідальність (особливо в умовах створення кодексу про кримінальні проступки і необхідності оновлення інституту адміністративної відповідальності загалом)²⁵.

Також потребують належного теоретико-правового обґрунтування вчення про управлінські послуги як складову реформування галузі адміністративного права, адміністративно-правові основи забезпечення національної безпеки України тощо. Вимагають поглибленого аналізу на доктринальному рівні питання щодо соціального призначення адміністративного права, правового врегулювання напрямів діяльності органів охорони правопорядку, перегляду системи і повноважень юрисдикційних органів, а також проблематика забезпечення чіткого й беззаперечного виконання Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів²⁶.

У тому, що в Україні назріли концептуальні зміни в поглядах на адміністративне право та необхідність перегляду усталених поглядів на со-

²⁴ Битяк (н 12) 170–84.

²⁵ Див.: Ю Битяк, 'Адміністративна відповідальність та адміністративне правопорушення' (2020) 151 Проблеми законності 87–100.

²⁶ Див.: Ю Тодика, 'Конституція і правова доктрина' [2000] 1 (20) Вісник Академії правових наук України 42–50.

ціальне призначення, систему та інші складові змісту адміністративного права і вони потребують реформування, не викликає сумніву практично в усіх представників цієї галузі права. Достатньо звернутися до поглядів на предмет адміністративного права і його визначення²⁷. Як доктрина розвитку адміністративного права повинні розглядатися нові адміністративно-правові традиції – сукупність ідей і поглядів на цілі, завдання, принципи, предмет науки і галузі права, головні напрями розвитку всієї галузі, окремих її підгалузей та інститутів.

Висновки. Поточний стан публічного управління і розвиток адміністративних правовідносин вимагають створення нової, сучасної теорії адміністративного права, уточнення понять, виділення підгалузей та інститутів, переосмислення його системи, перегляду особливої (другої) частини адміністративного права. У досягненні окресленої мети важливим є об'єднання зусиль науковців із вироблення науково-обґрунтованої доктрини розвитку адміністративного права як науки та галузі права на основі розроблення концепцій і доктрин з окремих складових адміністративного права.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Kharytonova O, *Administrativno-pravovi vidnosyny (problemy teorii)* (Odesa 2004) (in Ukrainian).
2. Koliushko I, Kuibida R (avtory-uporiadnyky), *Administrativna yustytisia: yevropeyskyi dosvid i propozytii dlia Ukrainy* (Fakt 2003) (in Ukrainian).
3. Kolomoiets T, Hadzhyieva Sh, *Kodeks yak dzherelo administrativnoho prava Ukrainy: istoriia, suchasnist ta perspektyvy* (ZNU 2014) (in Ukrainian).
4. Kolpakov V, *Administrativne pravo Ukrainy: pidruchnyk* (Iurinkom Inter 1999) (in Ukrainian).
5. Kolpakov V, *Administrativno-deliktnyi pravovyi fenomen* (Iurinkom Inter 2004) (in Ukrainian).
6. Komziuk A, Bevzenko V, Melnyk R, *Administrativnyi protses Ukrainy: navchalnyi posibnyk* (Pretsedent 2007) (in Ukrainian).

²⁷ Див.: В Авер'янов, 'Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування' (1988) 8 *Право України* 8–13; В Авер'янов, 'Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка' (2004) 10 *Право України* 25–30; Ю Битяк, І Бойко, Н Писаренко, 'Система адміністративного права' (2017) 12 *Право України* 173–83; І Бойко, 'Роль адміністративного права у формуванні правового статусу людини і громадянина' (2013) 2 *Вісник Національної академії правових наук України* 157–64; В Гарашук, 'Принципи державного контролю: оновлення змісту' в *Державний контроль у сфері виконавчої влади: наук. доповідь* (Авер'янов В ред, Юр. наука центр 2000) 18–21; І Денський, 'Предмет адміністративно-процесуального права: ознаки, поняття та структура' (2011) 7 *Підприємництво, госво і право* 90–3; Р Ігонін, 'До питання предмета адміністративного права' [2010] 1 (4) *Вісн. Акад. мит. служби України. Серія "Право"* 46–51; Л Коваль, *Адміністративне право України: курс лекцій (Загальна частина)* (Основи 1994) 6; Т Коломоєць, В Колпаков, 'Сучасна парадигма адміністративного права: генеза і поняття' (2017) 5 *Право України* 71–9; В Колпаков, Т Мацелик, 'Предмет адміністративного права: оновлення парадигми' (2010) 8 *Право України* 110–5; Р Мельник, 'Новели сучасної концепції українського адміністративного права' (2017) 5 *LEX PORTUS* 5–16 та ін.

Юрій Битяк, Дмитро Лученко

7. Konstantyi O, *Dzherela administratyvnoho prava Ukrainy* (Rada 2005) (in Ukrainian).
8. Koval L, *Administratyvne pravo Ukrainy: kurs leksii (Zahalna chastyna)* (Osnovy 1994) (in Ukrainian).
9. Kurinnyi Ye, *Predmet i ob'iekt administratyvnoho prava Ukrainy* (Lira LTD 2004) (in Ukrainian).
10. Luchenko D, *Mekhanizm oskarzhennia v administratyvnomu pravi: teoretychni y prykladni aspekty* (Pravo 2017) (in Ukrainian).
11. Radyshevska O, *Administratyvne pravo Ukrainy v umovakh yevropeizatsii* (Talkom 2020) (in Ukrainian).
12. Sharaia A, *Teoriia pryntsyviv administratyvno-protsedurnoho prava* (Helvetyka 219) (in Ukrainian).

Edited books

13. Aver'ianov V, 'Predmet rehuliuвання administratyvnoho prava ta yoho "publichno-servisna" skladova' v *Derzhavne upravlinnia: yevropeiski standarty, dosvid ta administratyvne pravo* (Aver'ianov V red, 2007) 240–7 (in Ukrainian).
14. *Administratyvne pravo: pidruchnyk* (Bytiak Iu zah red, Pravo 2020) (in Ukrainian).
15. Harashchuk V, 'Pryntsyvy derzhavnoho kontroliu: onovlennia zmistu' v *Derzhavnyi kontrol u sferi vykonavchoi vlady: naukova dopovid* (Aver'ianov V red, Yur nauka tsentr 2000) 18–21 (in Ukrainian).
16. *Derzhavne upravlinnia: problemy administratyvno-pravovoi teorii ta praktyky* (Aver'ianov V red, Fakt 2003) 435 (in Ukrainian).
17. *Osnovy administratyvnoho sudochynstva v Ukraini: navchalnui posibnyk dlia yurydychnykh fakultetiv ta yurydychnykh klinik* (Aleksandrova N, Kuibida R red, Konus-Iu 2006) (in Ukrainian).
18. *Pravova doktryna Ukrainy, t 2: Publichno-pravova doktryna Ukrainy* (Bytiak Iu red, Pravo 2013) (in Ukrainian).
19. *Pravova systema Ukrainy: istoriia, stan ta perspektyvy, t 2: Konstytutsiini zasady pravovoi systemy Ukrainy i problemyii vdoskonalennia* (Bytiak Iu red, Pravo 2008) (in Ukrainian).

Journal articles

20. Aver'ianov V, 'Administratyvne pravo Ukrainy: doktrynalni aspekty reformuvannia' (1988) 8 Pravo Ukrainy 8–13 (in Ukrainian).
21. Aver'ianov V, 'Derzhavne upravlinnia u zmisti predmeta administratyvnoho prava' [2004] 2 (37) Visn. Akad. prav. nauk Ukrainy 147 (in Ukrainian).
22. Aver'ianov V, 'Liudynotsentrystska ideolohiia yak osnova reformuvannia ukrainskoho administratyvnoho prava v umovakh intehratsiinoho protsesu' (2010) 2 Derzhava ta rehiony: Serii: Pravo 87–92 (in Ukrainian).
23. Aver'ianov V, 'Novi rysy predmeta ukrainskoho administratyvnoho prava' (2005) 4 Personal 76–81 (in Ukrainian).
24. Aver'ianov V, 'Predmet administratyvnoho prava: nova doktrynalna otsinka' (2004) 10 Pravo Ukrainy 25–30 (in Ukrainian).
25. Boiko I, 'Rol administratyvnoho prava u formuvanni pravovoho statusu liudyny i hromadianyna' (2013) 2 Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy 157–64 (in Ukrainian).
26. Bytiak Yu, 'Administratyvna vidpovidalnist ta administratyvne pravoporushennia' (2020) 151 Problemy zakonnosti 87–100 (in Ukrainian).
27. Bytiak Yu, 'Pryntsyvy formuvannia ta diialnosti aparatu upravlinnia: istoriia i sohodennia' (2006) 11 Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia 108–16 (in Ukrainian).

28. Bytiak Yu, Boiko I, Pysarenko H, 'Systema administratyvnoho prava' (2017) 12 Pravo Ukrainy 173–83 (in Ukrainian).
29. Denskyi I, 'Predmet administratyvno-protseualnoho prava: oznaky, poniattia ta struktura' (2011) 7 Pidpriumnytstvo, hos-vo i pravo 90–3 (in Ukrainian).
30. Dniprov O, 'Administratyvno-pravovi vidnosyny v umovakh transformatsii predmeta administratyvnoho prava' (2021) 3 Administratyvne pravo i protses 175–9 (in Ukrainian).
31. Ihonin R, 'Do pytannia predmeta administratyvnoho prava' [2010] 1 (4) Visn. Akad. myt. sluzhby Ukrainy. Seriiia "Pravo" 46–51 (in Ukrainian).
32. Kolomoiets T, 'Dzherela administratyvnoho prava: problemni pytannia doktrynalnoho vyznachennia, klasyfikatsii ta systemnoho analizu' (2017) 6 Pravo Ukrainy 72–9 (in Ukrainian).
33. Kolomoiets T, Kolpakov V, 'Suchasna paradyhma administratyvnoho prava: heneza i poniattia' (2017) 5 Pravo Ukrainy 71–9 (in Ukrainian).
34. Kolpakov V, 'Administratyvno-pravovi vidnosyny: poniattia i vydy' (2013) 1 Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal 102–4 (in Ukrainian).
35. Kolpakov V, Matselyk T, 'Predmet administratyvnoho prava: onovlennia paradyhmy' (2010) 8 Pravo Ukrainy 110–5 (in Ukrainian).
36. Konstantyi O, 'Do pytannia poniattia, predmeta, metodu i systemy administratyvnoho sudochynstva Ukrainy' (2019) 8 Pidpriumnytstvo, hospodarstvo i pravo 86–90 (in Ukrainian).
37. Luchenko D, 'Administratyvnyi pozov yak protseualna forma zakhystu prav fizychnykh i yurydychnykh osib v administratyvnomu sudochynstvi' (2013) 4 Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy 90–8 (in Ukrainian).
38. Melnyk R, 'Novely suchasnoi kontseptsii ukrainskoho administratyvnoho prava' (2017) 5 LEX PORTUS 5–16 (in Ukrainian).
39. Myroniuk R, 'Poniattia ta sutnist administratyvnoho protseualnoho prava: suchasni pidkhody do rozuminnia' (2012) 3 Pravo i suspilstvo: naukovyi zhurnal 127–32 (in Ukrainian).
40. Nyzhnyk N, Kovalenko S, 'Deiaki aspekty administratyvnoho prava' [1999] 2 (II) Zb. nauk. pr. Ukr. Akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy 232 (in Ukrainian).
41. Reshota V, 'Akty orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v systemi dzherel administratyvnoho prava' (2017) 6 Pravo i suspilstvo 126–31 (in Ukrainian).
42. Reshota V, 'Sudovi pretsedent yak dzherelo administratyvnoho prava v Ukraini' [2018] 3 (2) Visegrad Journal on Human Rights 137–41 (in Ukrainian).
43. Shevchenko E, 'Vyznachennia poniattia administratyvno-pravovykh vidnosyn z urakhuvanniam priorytetnoho znachennia ta roli v nykh sub'iekta administratyvnoho prava (na prykladi administratyvnoho sudu)' (2011) 1 Forum prava 1116–22 (in Ukrainian).
44. Stetsenko S, 'Suchasnyi pohliad na predmet administratyvnoho prava' [2016] 1 (21) Publichne pravo 20–6 (in Ukrainian).
45. Todyka Yu, 'Konstytutsiia i pravova doktryna' [2000] 1 (20) Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy 42–50 (in Ukrainian).

Theses

46. Heorhiiivskiy Yu, 'Administratyvna yustytisiia' (avtoief dys kand yuryd nauk, 2004) (in Ukrainian).
47. Ilkov V, 'Dzherela prava v administratyvnomu sudochynstvi Ukrainy' (dys d-ra yuryd nauk, 2017) (in Ukrainian).

Юрій Битяк, Дмитро Лученко

48. Kurylo V, 'Administratyvni pravovidnosyny u silskomu hospodarstvi Ukrainy' (avtoref dys d-ra yuryd nauk, 2008) (in Ukrainian).
49. Kuzmenko O, 'Administratyvnyi protses u perehliadi prava' (avtoref dys d-ra yuryd nauk, 2006) (in Ukrainian).
50. Pedko Yu, 'Stanovlennia ta pravove rehuliuвання administratyvnoi yustyttsii v Ukraini' (dys kand yuryd nakn, 2004) (in Ukrainian).
51. Pukhtetska A, 'Ievropeiski pryntsyipy administratyvnoho prava ta yikh zaprovadzhennia v zakonodavstvi Ukrainy' (avtoref dys kand yuryd nauk, 2009) (in Ukrainian).
52. Pysarenko N, 'Kontseptualni osnovy administratyvnoho sudochynstva v Ukraini' (dys d-ra yuryd nauk, 2019) (in Ukrainian).
53. Radshevska O, 'Ievropeizatsiia administratyvnoho prava Ukrainy: pytannia teorii i praktyky' (avtoref dys d-ra yuryd nauk, 2021) (in Ukrainian).

Conference papers

54. Tymoshchuk V, 'Administratyvni akty v Ukraini – povnennia do yevropeiskoi tradyttsii nalezhnoho uriaduvannia' v *Yevropeyskyi shliakh do nalezhnoho upravlinnia: materialy mizhnaridnykh naukovopraktychnykh doslidzhen* (Zaichuk O red, In-t zakonodavstva Verkhov Rady Ukrainy 2013) 262–84 (in Ukrainian).

Websites

55. Bevzenko V, 'Administratyvne pravo: zabuta spadshchyna y nevyvcheni uroky. Z istorii natsionalnoi administratyvno-pravovoi dumky' (29.07.2019) <<https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/administratyvne-pravo-zabuta-spadshchyna-j-nevyvcheni-uroky-z-istoriyi-natsionalnoyi-administratyvno-pravovoi-dumky>> (accessed: 29.09.2021) (in Ukrainian).

Yurii Bytiak
Dmytro Luchenko

THE DOCTRINE OF ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE:
EVOLUTION AND PROSPECTS FOR FURTHER DEVELOPMENT

ABSTRACT. The administrative law doctrine formation took place under the influence of determinative historical processes, changes and transformations in the content and structure of public administration.

The main purpose of the article is a deep analysis of the initial provisions of the administrative law doctrine, formulated under the influence of determinative historical processes, establishing patterns and tendencies in administrative law as a science and outlining promising views on administrative law of Ukraine.

Formation and development of administrative law as a science and an independent law field dates back to the XIX century – times of active introduction and using of police law, based on the priority of government institutions over the citizens private interests. The modern administrative law doctrine owes to police law clearly defined methods of relations legal regulation, in which one of the parties, the dominant party, is the authorized subject of governance.

The next historical stage in the development of the doctrine of administrative law is the 1920s, when Soviet power was finally established in Ukraine and the Soviet administrative law doctrine began to operate accordingly. It is claimed that Soviet administrative law,

including its rules on the revision of government decisions, was built on an ideology that was absolutely far from the basic values of the rule of law. Nevertheless, the importance of the terminology of administrative law developed in Soviet times, which is still used today, is emphasized: “administrative legal act”, “state (public) administration”, “administrative process”, “administrative proceedings”, “administrative coercion”, “administrative justice”, “claim”, “complaint”, “administrative legal dispute”.

With the proclamation of Ukraine’s independence in 1991, the process of national administrative law formation began, which was freed from the odious forms of the totalitarian past, filled with national content, and borrowed foreign experience appropriate to national conditions. The guidelines of the science of administrative law were changed in the direction of humanism, democratic principles, and the rule of law elements. It is determined that the status of an individual in public administration is largely reformed, and now public authority operates primarily to meet the needs of an individual and society.

The article considers the influence on the formation of the modern doctrine of administrative law of three main schools of administrative law of Ukraine: Kyiv (V. Averyanov, O. Andriyko, V. Kolpakov, etc.), Kharkiv (O. Bandurka, Y. Bytyak, V. Garashchuk, etc.) and Odessa (L. Bila-Tiunova, A. Vasiliev, S. Kivalov, etc.). Prospective directions of the administrative law doctrine development of Ukraine are outlined, taking into account the existing gaps in the problems of scientific research and legal regulation of administrative legal relations.

KEYWORDS: doctrine of administrative law; evolution of administrative law; police law; Soviet administrative law; modern administrative law of Ukraine.