



Андрій Школик

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного та фінансового права
Львівського національного університету
імені Івана Франка
(Львів, Україна)
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-8215-2715>
andriy.shkolyk@lnu.edu.ua

УДК 342.9

ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ДОКТРИНИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ІСТОРІЯ, СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ

АНОТАЦІЯ. Національну адміністративно-правову доктрину в кінцевому підсумку формують вітчизняні вчені-адміністративісти, хоча вплив розробок зарубіжних науковців (передусім із країн, де зароджувалися визначальні адміністративно-правові ідеї та концепції) важко заперечити. Поряд із цим доктрина адміністративного права об'єктивно відрізнялася залежно від держави, до якої належали українські землі в історичній ретроспективі, та відповідної правової системи.

Метою статті є висвітлення історико-правових передумов та основних чинників, що вплинули та продовжують впливати на формування національної доктрини адміністративного права як у минулому, так і на сучасному етапі. Крім того, поставлено завдання окреслити основні пріоритети розвитку адміністративно-правової доктрини, необхідні для завершення її повноцінного становлення в Україні.

Встановлено, що зміну ціннісної орієнтації адміністративного права з “державоцентристської”, яка домінувала у радянський період, на “людиноцентристську”, підтримують сьогодні практично всі українські вчені-адміністративісти або, принаймні, не заперечують у сучасних публікаціях. Але станом на сьогодні акцент виключно на “людиноцентризмі” та ігнорування загальних інтересів, включаючи інтереси держави чи територіальних громад, також перетворився на своєрідний ухил, не надто коректний для доктрини адміністративного права. На відміну від цивілістики, що зосереджена на забезпеченні приватних інтересів, призначення адміністративістики від її зародження є комплекснішим і передбачає врахування як приватних, так і публічних інтересів та забезпечення балансу між ними.

Автор доходить висновку, що при збереженні пріоритету “людиноцентризму”, для повноцінного завершення формування національної доктрини національного адміністративного права варто особливу увагу приділити розробленню тематики публічного інтересу та публічного блага. Також виділено два інші найважливіші напрями розвитку для адміністративно-правових досліджень на сучасному етапі: правове регулювання доброго адміністрування (належної адміністрації) та адміністративного розсуду (дискреційних повноважень).

Ключові слова: правова доктрина; адміністративне право; державоцентризм; людиноцентризм; публічний інтерес.

Назва цієї статті була інспірована титулом збірника наукових праць одного із провідних сучасних цивілістів, професора І. Спасибо-Фатєєвої “Цивілістика: на шляху формування доктрин”¹. Вразила сама теза, що понад тисячолітня доктрина цивільного права і далі формується, що варто розглядати у ширшому контексті оновлення, розвитку й удосконалення основних ідей та положень відповідної галузі.

Доктрина адміністративного права, або ж адміністративістика, не має такої тривалої історії, як цивілістика, адже її повноцінне становлення у державах Європи відбулося лише у другій половині XIX ст. Тому зворот “формування доктрини” вважаємо ще доречнішим саме щодо галузі адміністративного права, зміст якої в Україні істотно модифікувався впродовж останніх десятиліть.

Об’єктивно формування національної доктрини адміністративного права почалося та відбувається під чималим впливом наукових розробок зарубіжних адміністративістів, передусім із країн, де зароджувалися визначальні адміністративно-правові ідеї та концепції. Проте “форматують” національну доктрину саме українські вчені: протягом останніх двох десятиліть не лише зростає кількість їхніх публікацій, а й з’являються дійсно якісні. На цьому етапі згадаємо лише одного науковця – професора В. Авер’янова, який протягом тривалого часу був лідером національної адміністративно-правової науки і ще в 2004 р. писав про необхідність формування нової національної доктрини адміністративного права² та визначив його напрями.

Метою дослідження є висвітлення основних чинників, що вплинули та впливають на формування національної доктрини адміністративного права на сучасному етапі, а також окреслення основних пріоритетів її розвитку. Для реалізації поставленої мети поставимо завдання дослідити: 1) історико-правові передумови та чинники, які зумовили зміст превалюючих на українських землях доктрин адміністративного права; 2) новітній етап становлення названих доктрин від моменту проголошення незалежності України; 3) сучасний стан і перспективи бажаних змін у національній доктрині адміністративного права.

Таким чином, у цій публікації не будемо заглиблюватися у сутність теоретичного поняття правової доктрини чи вужче – адміністративно-правової доктрини. Тим більше, що саме цій проблематиці було присвячено нещодавно опубліковану деталізовану статтю провідних українських професорів Т. Коломоєць та В. Колпакова, в якій доктрину адміністративного права визначено як складний, багатомірний системний

¹ І Спасибо-Фатєєва, *Цивілістика: на шляху формування доктрин: вибрані наукові праці* (Золоті сторінки 2012).

² В Авер’янов, ‘Проблеми формування нової доктрини адміністративного права’ в Авер’янов В (ред), *Адміністративне право в контексті Європейського вибору України: зб. наук. праць: за матеріалами Міжнар. наук.-практ. конф. (Міленіум 2004)* 5.

феномен для позначення сукупності юридико-наукових суджень про адміністративно-правовий простір³.

В історичній ретроспективі вести мову про національну доктрину адміністративного права можна лише із певним застереженням: така доктрина об'єктивно існувала в межах правових систем державних утворень, до яких належали сучасні українські землі. Оскільки повноцінне становлення адміністративного права в континентальній Європі відбулося лише наприкінці XIX ст., необхідно звернути увагу на спільне та відмінне у його еволюції в Австро-Угорській та Російській імперіях. Спільним, очевидно, був вплив зародженої доктрини адміністративного права із Західної Європи. Зокрема, тогочасні поліцеїсти (згодом – адміністративісти) у Російській імперії нерідко цитували у своїх працях західних колег, а в Київському та Харківському університетах знання французької та німецької мови взагалі було передумовою вступу на юридичні факультети. Відмінності ж чималою мірою були зумовлені ступенем поширення тієї чи іншої мови: в Російській імперії французька протягом тривалого часу була мовою еліти і, відповідно, вплив французької доктрини адміністративного права був істотнішим, на відміну від Австро-Угорської імперії, де німецька була державною у сучасному розумінні й об'єктивно адміністративістика тяжіла до німецькомовних джерел. Поряд із цим необхідно ще раз наголосити, що до Першої світової війни та припинення існування названих імперій доктрина адміністративного права в обох частинах сучасної України формувалася у загальноєвропейському контексті.

Короткого періоду української державності 1918–1920 рр. не могло вистачити для повноцінного формування національної доктрини адміністративного права, хоча спроби у цьому напрямі велись і далі вченими, які емігрували у західному напрямку⁴. А от у міжвоєнний період 1920–1939 рр. відмінності розвитку адміністративного права на українських землях, що перебували у складі різних держав, лише поглибилися. Передусім це пов'язане зі створенням особливої радянської правової системи, адміністративне право в якій зазнало чи не найбільшої модифікації. Водночас у Польщі та Чехословаччині, в кордонах яких перебували території сучасних шести областей України, доктрини адміністративного права і далі розвивались у загальноєвропейському контексті. Яскравим підтвердженням цього стали розроблення та ухвалення базованих на першій у світі австрійській кодифікації адміністративно-процедурного законодавства 1925 р. нормативно-правових актів про загальну адміністративну процедуру Польщі та Чехословаччини, що діяли

³ Т. Kolomoiets, V. Kolpakov, 'The concept of the administrative law doctrine' [2020] (27) 2 Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine 14.

⁴ *Адміністративне право і процес УНР в екзилі: невідома правнича спадщина України* (Гриценко І уклад, ред, Дакор 2015) 18.

понад десять років, до початку Другої світової війни. На відміну від цих актів, структура та зміст ухваленого в 1927 р. Адміністративного кодексу Української Радянської Соціалістичної Республіки засвідчує істотно відмінне спрямування адміністративно-правових норм, орієнтованих на утвердження радянської правової системи та закріплення ‘заходів впливу, які застосовуються за порушення обов’язкових постанов’⁵.

У міжвоєнний період можна говорити про зародження національної доктрини адміністративного права, яка, щоправда, не була *stricto sensu* національною. Наприклад, науковий доробок одного з найвідоміших українських адміністративістів, професора Ю. Панейка не без підстав вважають спільним як для української, так і для польської адміністративно-правової доктрини⁶.

Із початком Другої світової війни наведені вище відмінності розвитку перестали існувати: у доктрині радянського адміністративного права заперечувались чимало постулатів із попередніх історичних періодів, зазвичай критикуючи їх як “буржуазні”. Особливістю стало і фактичне поєднання в підручниках теорії державного управління та адміністративного права, що на перший погляд не виглядає суперечливим через взаємопов’язаність обох дисциплін, однак це фактично нівелювало роль і значення суто правових аспектів. Через понад тридцять років після вивчення автором на юридичному факультеті Львівського університету фактично радянського адміністративного права, наважимося стверджувати, що саме таке об’єднання робило мало зрозумілим зміст цього предмета, порівняно з іншими базовими навчальними дисциплінами – цивільним і кримінальним, рівень юридизації яких був значно вищим і доступнішим для сприйняття майбутніми юристами.

Але найважливішою відмінністю адміністративно-правової доктрини радянського періоду була, мабуть, запроваджена концептуальна різниця ідеологічного спрямування. Як діяльність органів радянського державного управління, так і відповідні адміністративно-правові норми базувалися переважно на “державоцентристській” ідеології, ‘в якій державницькі інтереси (так би мовити, “благо держави”) превалюють над інтересами людини, а, зрештою, всього суспільства”⁷. Такий ухил радянського адміністративного права можна розглядати і як повернення до

⁵ Адміністративний кодекс Української РСР, затверджено постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 12 жовтня 1927 р. <http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP270014.html> (дата звернення: 04.10.2021).

⁶ Я Добковскі, ‘Актуальність поглядів Юрія Панейка на сутність самоврядування в сучасній польській адміністративно-правовій доктрині’ в Панейко Ю, *Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина: за викладами професора Юрія Панейка* (В Бевзенко уклад, Дакор 2016) 421–9.

⁷ В Авер’янов, ‘Нова доктрина українського адміністративного права: стан і проблеми’ (2007) 2 Правничий вісник Університету “Крок”.

попереднього стану – поліцейського права, що передувало створенню адміністративного⁸.

Поряд із цим формування доктрини радянського адміністративного права не відбувалося у повному вакуумі та повному запереченні ідей “буржуазного” адміністративного права. Із західного світу найбільший вплив зберегла, особливо в останні десятиліття існування Радянського Союзу, французька адміністративно-правова доктрина. Для прикладу, книги провідних адміністративістів свого часу Ж. Веделя⁹ та Г. Бребана¹⁰ були перекладені російською мовою, видані чималими тиражами та використовувались вітчизняними адміністративістами радянського періоду. Крім того, варто зауважити обмежений вплив доктрини адміністративного права країн соціалістичного табору, яка хоч і зазнала перелому в нових політико-правових умовах, яка усе ж таки зберігала певну тяглість із науковими розробками попередніх історичних періодів. Зокрема, тут згадаємо видання у 1959 р. російського перекладу книги “Правові форми адміністративної діяльності” видатного польського адміністративіста Є. Старосьцяка¹¹, якого вважають учнем професора Ю. Панейка¹². Таким чином, навіть у доктрину доволі специфічного радянського адміністративного права проникали, хоч і об’їзними шляхами, ключові адміністративно-правові концепції та ідеї з кінця XIX – початку XX ст.

У перші роки після проголошення незалежності України формування та оновлення національної доктрини адміністративного права відбувалося дуже повільно, а переважна більшість публікацій базувалася виключно на розробках радянських учених. Найістотніші пропозиції змін у концентрованому вигляді з’явилися лише у 1998 р., коли поряд із відомою фахівцям Концепцією адміністративної реформи в Україні було опрацьовано тісно пов’язаний доктринальний документ – Концепцію реформи адміністративного права. Приблизно у цей період частина українських адміністративістів почала щораз частіше звертатись до безпосередніх першоджерел і витоків адміністративно-правової науки у країнах Європи й паралельно ознайомлюватися зі станом її розвитку в сучасних зарубіжних державах. Ця робота призвела до розуміння глибини німецької доктрини адміністративного права, а тому такого широкого її використання не лише в Європі (за винятком, очевидно, Франції та держав, орієнтованих на її право), а й на інших континентах.

Певний перелом, що засвідчив відхід від парадигми радянського адміністративного права в українській адміністративістиці, відбувся, на нашу думку, у 2005 р., коли було ухвалено базований на німецькій моделі

⁸ А Школик, *Порівняльне адміністративне право* (ЗУКЦ 2007) 39–40.

⁹ Ж Ведель, *Административное право Франции* (пер с фр, Прогресс 1973).

¹⁰ Г Брбан, *Французское административное право* (пер с фр, Прогресс 1988).

¹¹ Е Старосьцяк, *Правовые формы административной деятельности* (пер с польск, Госюриздат 1959).

¹² Добковскі (н 6) 421.

адміністративної юстиції Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України)¹³ та почали формувати систему адміністративних судів. Навіть ті вчені, що продовжували застосовувати переважно надбання радянського періоду, *volens nolens* змушені були переглядати свої погляди, враховуючи цю нову реальність позитивного законодавства і відповідного правозастосування. В аспекті формування національної доктрини з'явилися не лише окремі статті, а й навчальні посібники та підручники з адміністративного процесуального права у вузькому розумінні адміністративного судочинства¹⁴. У результаті кількість прихильників переважного у радянський період широкого підходу до адміністративного процесу почала поступово зменшуватися.

Поряд із цим історія розроблення та розгляду у Верховній Раді України іншого основоположного акта адміністративного законодавства – Адміністративно-процедурного кодексу (згодом перейменованого на проєкт Закону України “Про адміністративну процедуру”¹⁵) затягнулася на два десятиліття. Оскільки загальний для усіх суб'єктів публічного адміністрування акт про адміністративну процедуру був достатньо новим явищем для пострадянської доктрини адміністративного права, протягом багатьох років дискутувалась сама доцільність його ухвалення, а не зміст окремих адміністративно-процедурних норм. Як і КАС України, проєкт Адміністративно-процедурного кодексу базувався переважно на німецькому досвіді правового регулювання відносин між приватними особами й органами публічної влади – ухваленому також після тривалих наукових дискусій *Verwaltungsverfahrensgesetz* 1976 р. Лише у поточному, 2021 р. український законопроект “Про адміністративну процедуру” має реальні шанси на перетворення в акт чинного законодавства, який уже в зворотному варіанті очевидно вплине на формування національної доктрини адміністративного права.

У контексті наукової підтримки проєвропейської переорієнтації поглядів на основні адміністративно-правові інститути важливу роль відіграв також початок прямих перекладів на українську наукових праць зарубіжних учених. Тут необхідно виділити публікацію в 2009 р. книги видатного німецького адміністративіста Е. Шмідта-Ассмана “Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права”¹⁶, що не є класичним підручни-

¹³ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>> (дата звернення: 13.10.2021).

¹⁴ Див., напр., С Ківалов, І Картузова, А Осадчий, *Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина* (Фенікс 2014).

¹⁵ Проєкт Закону про адміністративну процедуру від 14 травня 2020 р. № 3475 <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834> (дата звернення: 04.10.2021).

¹⁶ Е Шмідт-Ассман, *Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права* (пер з ним, К.І.С. 2009).

ком, а саме доктринальною працею, у якій автор викладає та коментує основоположні ідеї та концепції сучасного адміністративного права.

На зміну парадигми національної доктрини адміністративного права вплинуло не лише безпосереднє ознайомлення українських учених із працями адміністративістів із розвинутих країн та вивчення зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання. Важливими факторами стали також закріплення у національному законодавстві вимоги його адаптації до права Європейського Союзу, а також діяльність адміністративних судів із застосування практики Європейського суду з прав людини.

У результаті запропонована ще В. Авер'яновим зміна ціннісної орієнтації українського адміністративного права з “державоцентристської” на “людиноцентристську”, згідно з якою ‘держава повинна, умовно кажучи, “служити” інтересам громадян (тобто, діяти на “благо людини”) – шляхом всебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод та законних інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації¹⁷, – стала практично безальтернативною аксіомою у публікаціях українських учених¹⁸. Ба більше, її було закріплено на законодавчому рівні у ролі мети адміністративного судочинства, яке повинно забезпечувати ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб’єктів владних повноважень (п. 1 ст. 2 чинної редакції КАС України), а також пропонується передбачити в преамбулі проекту Закону України “Про адміністративну процедуру” в частині ‘зобов’язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина’¹⁹.

Без перебільшення можна стверджувати, що описану зміну ключової ідеології адміністративного права станом на сьогодні підтримують практично всі українські адміністративісти. Принаймні відвертого опонування цій тезі у вітчизняних публікаціях останнього часу не спостерігається. Така ситуація стала наслідком очевидної необхідності усунути ухил радянського адміністративного права до “державоцентризму”. Але станом на сьогодні акцент виключно на “людиноцентризмі” та відверте ігнорування загальних інтересів, включаючи інтереси держави чи територіальних громад, також перетворився на своєрідний ухил, який не вважаємо коректним для доктрини адміністративного права. На відміну від цивілістики, що зосереджена на забезпеченні приватних інтересів, призначення адміністративістики від її зародження є комплекснішим і передбачає врахування як приватних, так і публічних інтересів та забезпечення балансу між ними.

¹⁷ Авер'янов (н 7).

¹⁸ Див., напр., Р Мельник, ‘Концепція людиноцентризму у сучасній доктрині адміністративного права’ (2015) 10 Право України 157–65.

¹⁹ Проект Закону про адміністративну процедуру (н 15).

На підтвердження цієї тези передусім процитуємо уже згаданого класика українського адміністративного права Ю. Панейка: ‘Метою ж адміністративного права є не реалізація (як в цивільному праві) претензій одиниці, а лише реалізація публічного інтересу відповідно до потреб держави’²⁰. Такий однозначний підхід наприкінці ХХ ст. у доктрині адміністративного права багатьох країн Європи було дещо модифіковано. У німецькій адміністративно-правовій науці професор Г. Маурер, а слідом за ним, у польській – професор Е. Охендовські зауважили, що в часах плюралістичного суспільства спірним є, що вважати публічним інтересом і який тягар належить приписувати такому благу у випадку конфлікту інтересів. З цього погляду привабливішим поняттям стає категорія публічного блага²¹. До цієї тези додамо, що в одному з найновіших польських підручників з адміністративного права за редакцією Є. Ягельські та М. Вежбовські до основних понять науки адміністративного права віднесені: загальне благо, суспільне благо, публічний інтерес та індивідуальний інтерес – їх висвітлюють як аксіологічні детермінанти адміністративного права²².

Також Е. Шмідт-Ассманн, починаючи аналізувати ключове поняття систематики права: інтересів, суб’єктивних та об’єктивних, приватних і публічних, – поступово переходить до аналізу блага спільноти (загального блага)²³. Ба більше, цей провідний німецький професор прив’язує загальне благо та загальний інтерес (як поєднання приватних і публічних інтересів) до концепції “людиноцентризму”: ‘Потреба у виправданні публічної влади та її здатність діяти заради загального блага скоріше впливають із концепції людини <...> та з принципу демократії’²⁴.

На завершення цього огляду зазначимо, що й представники сучасної української адміністративістики почали наголошувати на важливості проблематики публічного інтересу. Зокрема, І. Бойко у своїй статті констатує, що ‘адміністративне право також має своїм призначенням вироблення правового механізму для задоволення публічного інтересу’²⁵ та окреслює можливі шляхи його забезпечення.

Однак загалом у національній доктрині адміністративного права публічному інтересу та публічному благу до цього часу не приділено належної уваги і цю прогалину варто заповнити у найближчому майбутньому. Ця теза не означає відходу від ідеології “людиноцентризму”, навпаки, її пріоритет зберігатиметься, проте він буде більш повноцінним, вклю-

²⁰ Ю Панейко, *Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина: за викладами професора Юрія Панейка* (В Бевзенко уклад, Дакор 2016) 120

²¹ R Hauser, Z Niiewiadomski, A Wróbel (red), *Institucje prawa administracyjnego, t 1, wyd 2* (С. Н. Beck 2015) 15.

²² О Радишевська, *Адміністративне право України в умовах європеїзації* (Талком 2020) 662.

²³ Шмідт-Ассманн (н 16) 170–6.

²⁴ Там само 177.

²⁵ І Бойко, ‘Доктринальні ідеї та цілі адміністративного права’ (2019) 5 *Право України* 13–28.

чаючи також і спільні інтереси окремих громадян, територіальних громад і держави.

Поряд із цим звернемо увагу на цілком виправдану тезу Т. Коломоець і В. Колпакова, що необхідність дослідження доктрини адміністративного права зумовлена не лише загальнотеоретичними міркуваннями, а й істотними змінами у самому позитивному праві²⁶. У контексті аналізованої вище проблематики пригадаємо, що ще у первинній редакції КАС України 2005 р. було закріплено безпосередньо спрямований на регулювання бажаного співвідношення між приватними та публічним інтересами принцип пропорційності, яким мали б керуватись суб'єкти владних повноважень (насамперед – суб'єкти публічного адміністрування) при прийнятті ними рішень чи вчиненні дій. Крім того, і в положеннях перспективного законодавчого акта – проекту Закону України “Про адміністративну процедуру” принципу пропорційності присвячено окрему ст. 11. У ній, поза уже формально закріпленою в КАС України вимогою ухвалення адміністративного акта з дотриманням необхідного балансу між несприятливими наслідками для права, свободи чи законного інтересу особи і цілями, на досягнення яких спрямований такий акт, безпосередньо згадується і публічний інтерес. Останнє речення п. 2 цієї статті законопроекту сформульовано таким чином: “Негативні наслідки для особи та публічних інтересів повинні бути найменшими”²⁷. Отже, не лише приватними інтересами особи, а й публічним інтересом повинен керуватись адміністративний орган при прийнятті рішення чи вчиненні фактичних (реальних) дій.

Поряд із доцільністю глибшого дослідження принципу пропорційності та, відповідно, достатньо складної проблематики публічного інтересу, зауважимо, що названий принцип є лише одним із багатьох елементів ширшого, “парасолькового” принципу чи, точніше, концепції доброго адміністрування (або ж належної адміністрації), що визначає зміст адміністративно-правових норм багатьох сучасних держав. Тут звернемо увагу, що незважаючи на її відомість українським ученим-адміністративістам і висвітлення базових положень у кількох публікаціях²⁸, таке доктринальне знання ще не перетворилось у норми чинного законодавства. Хоча ціла низка його складових, безсумнівно, збігаються із передбаченими у п. 2 ст. 2 КАС України критеріями для перевірки рішень та дій суб'єктів владних повноважень, але загалом навіть терміна “добре адміністрування” не знайдемо в актах позитивного права. Це вкотре підтверджує, безперечно, недостатній рівень впливу національ-

²⁶ Kolomoiets, Kolpakov (n 3) 15.

²⁷ Проект Закону про адміністративну процедуру (n 15).

²⁸ Див., напр., А Пухтецька, *Принципи адміністративного права* (Панов 2016); Радичевська (n 22); А Школик, ‘Концепція доброго адміністрування та її вплив на адміністративно-процедурне законодавство’ (2018) 66 Вісник Львівського університету. Серія юридична 138–46.

ної доктрини адміністративного права на правову політику та законодавчі акти України. Звичайно, що у цьому випадку можна виправдовуватись відсутністю консенсусу між українськими вченими з того чи іншого питання, наприклад, ключової термінології. Однак це не змінює існуючого стану, за якого логічно, на нашу думку, послідовність – 1) доктринальна ідея; 2) документ правової політики; 3) нормативно-правовий акт; 4) адміністративне та судове правозастосування – в українській практиці трапляється не так і часто, здебільшого без перших двох складових.

З інших концептуальних питань формування національної доктрини адміністративного права виділимо також проблематику адміністративного розсуду або ж дискреційних повноважень суб'єктів публічного адміністрування. На перший погляд вона є достатньо відомою і висвітленою в українських публікаціях з адміністративного права, починаючи, мабуть, від першого Академічного курсу “Адміністративне право України”, виданого у 2004 р.²⁹ Однак тут варто звернути увагу, що в низці американських підручниках з адміністративного права і процесу назви більшості розділів формулюють як контроль за адміністративною дискрецією (з боку органів законодавчої, виконавчої та, значно детальніше – судової влади)³⁰. Таке формулювання не є випадковим і засвідчує важливість адміністративно-правового регулювання саме дискреційних повноважень, у сфері яких вчиняється лєвова частка корупційних правопорушень у будь-якій державі. Для України, яка уже протягом тривалого часу та зі змінним успіхом намагається зменшити рівень корупції представниками всіх гілок публічної влади, такий акцент також мав би стати ключовим напрямом досліджень у національній доктрині адміністративного права.

Наприкінці згадаємо відому в адміністративно-правовій літературі тезу, що адміністративне право можна умовно поділити на три частини³¹, які у дещо модифікованому варіанті назвемо:

1) адміністративно-організаційне – регулює систему та внутрішні структури суб'єктів публічного адміністрування і відповідає на запитання “хто робить?”;

2) матеріальне – регулює взаємні права й обов'язки приватних осіб та суб'єктів публічного адміністрування і відповідає на запитання “що робить?”;

3) процедурне – регулює порядок прийняття рішень та вчинення дій суб'єктами публічного адміністрування та відповідає на запитання “як робить?”.

²⁹ В Авер'янов (ред), *Адміністративне право України. Академічний курс: підручник, т 1: Загальна частина* (Юридична думка 2004) 265–9.

³⁰ R Pierce, S Shapiro, P Verkuil, *Administrative Law and Process* (Foundation Press 1999) 42–397.

³¹ Школик (н 8) 24–5.

Висновки. Якщо екстраполювати три теми, яких ми торкнулися і вважаємо найважливішими для адміністративно-правових досліджень на сучасному етапі: публічного інтересу (та публічного блага), доброго адміністрування (належної адміністрації) та адміністративного розсуду (дискреційних повноважень), – на три умовні складові адміністративного права, побачимо, що жодна з них не стосуватиметься першої частини – організації публічної адміністрації. Це у жодному випадку не означає, що проблематика адміністративно-організаційного права не повинна розроблятися українськими адміністративістами. Навпаки, цей напрям потребує глибших розробок, які б скеровували політиків до обґрунтованих рішень щодо реорганізації структур публічної адміністрації як на центральному, так і місцевому рівні. Минулорічне (2020 р.) фіаско з реформуванням органів архітектурно-будівельного контролю, коли у березні задекларували поділ цих органів відповідно до виконуваних функцій, а в грудні відмовилися від цієї ідеї та почали відновлювати єдиний центральний орган виконавчої влади, щоправда, під новою назвою Державної інспекції з архітектури та містобудування³², вкотре засвідчує необхідність доктринального обґрунтування запроваджуваних політиками змін в організації публічної адміністрації.

Однак окреслені вище теми (публічного інтересу, доброго адміністрування та адміністративного розсуду), усе-таки, вважаємо глобальнішими. Усі вони, без сумніву, торкаються третьої, процедурної частини адміністративного права та складного пошуку відповідей на запитання, як суб'єкти публічного адміністрування повинні реалізовувати свої завдання та функції. Тому проблематика адміністративної процедури об'єктивно повинна стати одним із пріоритетів формованої доктрини адміністративного права, яке “залишається у триваючій стадії розбудови”³³ у всіх державах, включаючи Україну.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Pierce R, Shapiro S, Verkuil P, *Administrative Law and Process* (Foundation Press 1999) (in English).
2. Kivalov S, Kartuzova I, Osadchyi A, *Kurs administratyvnoho protsesualnoho prava Ukrainy, Zahalna chastyna* (Feniks 2014) (in Ukrainian).

³² Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2020 р. № 1340 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1340-2020-%D0%BF#n154>> (дата звернення: 04.10.2021).

³³ Hauser, Niwiadomski, Wróbel (n 21) 71.

3. Puhtetska A, *Pryntsypy administratyvnoho prava: administratyvno-pravovi ta euro-intehratsijni aspekty onovlennia zmistu ta praktyky zastosuvannia* (Panov 2016) (in Ukrainian).
4. Radyshevska O. *Administratyvne pravo Ukrainy v umovakh Europeizatsii* (Talkom 2020) (in Ukrainian).
5. Shkolyk A, *Porivnialne administratyvne pravo* (ZUKC 2007) (in Ukrainian).
6. Spasibo-Fatieeva I, *Tsyvilistyka: na shliakhu formuvannia doktryn: vybrani naukovi pratsi* (Zoloti storinky 2012) (in Ukrainian).

Edited and translated books

7. Hauser R, Niiewiadomski Z, Wróbel A (ed), *Instytucje prawa administracyjnego* (C. H. Beck 2015) (in Polish).
8. Averianov V (red), *Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs. Zahalna chastyna* (Yurydychna dumka 2004) (in Ukrainian).
9. Braibant G, *Frantsuzkoye administrativnoye pravo* (translated, Progress 1988) (in Russian).
10. Hrytsenko I (red), *Administratyvne pravo i process UNR v ekzyli: nevidoma pravnycha spadshchyna* (Dakor 2015) (in Ukrainian).
11. Paneiko Y, *Nauka administratsii i administratyvnoho prava. Zahalna chastyna* (za vykladamy profesora Yuriya Paneika) (Bevzenko V uklad, Dakor 2016) (in Ukrainian).
12. Shmidt-Assman E, *Zahalne administratyvne pravo yak ideya vrehuliuvannia: osnovni zasady systematyky administratyvnoho prava* (per, K.I.S. 2009) (in Ukrainian)
13. Starosciak J, *Pravovye formy administrativnoy diyatelnosti* (translated, Gosyurizdat 1959) (in Russian).
14. Vodel G, *Administrativnoye pravo Frantsiyi* (per, Progress 1973) (in Russian).

Journal articles

15. Kolomoiets T, Kolpakov V, 'The concept of the administrative law doctrine' [2020] 27 (2) Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine 14 (in English).
16. Averianov V, 'Nova doktryna ukrainskoho administratyvnoho prava: stan i problem' (2007) 2 Pravnychi visnyk Universytetu Krok. 48 (in Ukrainian).
17. Boyko I, 'Doktrynalni idei ta tsili administratyvnoho prava' (2019) 5 Pravo Ukrainy 13 (in Ukrainian).
18. Melnyk R, 'Kontseptsia ludynotsentryzmu u suchasniy doktryni administratyvnoho prava' (2015) 10 Pravo Ukrainy 157 (in Ukrainian).
19. Shkolyk A, 'Kontseptsia dobroho administruvannia ta yiyi vplyv na administratyvno-protsedurne zakonodavstvo' (2018) 66 Visnyk Lvivskoho Universytetu 138 (in Ukrainian).

Conference papers

20. Averianov V, 'Problemy formuvannia novoyi doktryny ukrainskoho administratyvnoho prava problem' v Averianov V (red), *Administratyvne Pravo v konteksti Europeyskoho vyboru Ukrainy: zb. nauk. prats: Za materialamy Mizhnar. nauk.-prakt. konf.* (Milenium 2004) (in Ukrainian).

Andriy Shkolyk

FORMATION OF THE NATIONAL DOCTRINE
OF ADMINISTRATIVE LAW:
HISTORY, CURRENT SITUATION AND PROSPECTS

ABSTRACT. The national administrative-legal doctrine is ultimately formed by domestic scholars-administrators, although the influence of the developments of foreign scholars (especially from the countries where the defining administrative-legal ideas and concepts originated) is difficult to deny. At the same time, the doctrine of administrative law differed objectively depending on the state to which the Ukrainian lands belonged in historical retrospect and the corresponding legal system.

The purpose of the article is to highlight the historical and legal preconditions and the main factors that have influenced and continue to influence the formation of the national doctrine of administrative law both in the past and at the present stage. In addition, the task is to outline the main priorities for the development of administrative and legal doctrine, necessary to complete its full development in Ukraine.

It is established that the change of the value orientation of administrative law from “state-centric”, which dominated in the Soviet period, to “human-centrist”, is supported today by almost all Ukrainian scholars-administrators or, at least, not denied in modern publications. But as of today, the emphasis exclusively on “human-centeredness” and ignoring the common interest, including the interests of the state or territorial communities, has also become a kind of bias, not very correct for the doctrine of administrative law. Unlike civil law, which focuses on the provision of private interests, the purpose of administrative studies since its inception is more complex and involves taking into account both private and public interests and ensuring a balance between them.

The author concludes that while maintaining the priority of “human-centrism”, to fully complete the formation of the national doctrine of national administrative law should pay special attention to the development of public interest and public good. There are also two other important areas of development for administrative and legal research at the present stage: the legal regulation of good administration and administrative discretion (discretionary powers),

KEYWORDS: legal doctrine; administrative law; state-centrism; human-centrism; public interest.