

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО:  
СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ****ADMINISTRATIVE LAW:  
CURRENT SITUATION AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT IN UKRAINE**

**Кунєв Ю.Д., д.ю.н, професор,  
професор кафедри конституційного та адміністративного права  
Національний авіаційний університет**

**Мета** статті полягає у визначенні основних етапів розвитку адміністративного права, спираючись на стратегію реалізації прав і законних інтересів осіб в адміністративному законодавстві та тактику застосування основних засобів правового регулювання адміністративної діяльності. **Методи дослідження:** застосування історичного методу дало можливість установити генетичні зв'язки розвитку адміністративної діяльності та адміністративного законодавства; порівняльно-правового та доктринального пізнання адміністративного законодавства, а також метод узагальнення та моделювання нових теоретичних знань адміністративного права. **Результати:** розглянуто завдання й проблеми, які існують та впливають на демократизацію адміністративного права загалом та процеси внутрішньої й зовнішньої правової організації адміністративної діяльності. Удосконалено систему основних етапів розвитку адміністративного права, спираючись на стратегію реалізації прав і законних інтересів осіб в адміністративному законодавстві та тактику застосування основних засобів правового регулювання адміністративної діяльності. Доведено, що адміністративне законодавство України перебуває на етапі переходу від поліцейського до адміністративного права. Визначено тактичні кроки переходу від поліцейського до адміністративного права в Україні. **Обговорення:** аргументується положення, що практична реалізація підходів до визначення історичних етапів і напрямів розвитку адміністративного права повинна спиратися на обрану стратегію реалізації прав і законних інтересів осіб в адміністративному законодавстві та тактику застосування основних засобів правового регулювання адміністративної діяльності.

**Ключові слова:** адміністративне право, адміністративне законодавство, адміністративна діяльність, засоби правового регулювання, етапи розвитку адміністративного права, стан адміністративного права України.

**The purpose of the article** is to determine the main stages of development of administrative law, based on the strategy of realization of the rights and legitimate interests of individuals in administrative law and tactics of application of the basic means of legal regulation of administrative activity. **Research methods:** the application of the historical method made it possible to establish genetic links between the development of administrative activities and administrative legislation; comparative legal and doctrinal knowledge of administrative law, as well as the method of generalization and modeling of new theoretical knowledge of administrative law. **Results:** the tasks and problems that exist and affect the democratization of administrative law in general and the processes of internal and external legal organization of administrative activities are considered. The system of the main stages of development of administrative law has been improved, based on the strategy of realization of rights and legitimate interests of persons in administrative legislation and tactics of application of basic means of legal regulation of administrative activity. It is proved that the administrative legislation of Ukraine is at the stage of transition from police to administrative law. The tactical steps of the transition from police to administrative law in Ukraine have been identified. **Discussion:** it is argued that the practical implementation of approaches to determining the historical stages of development of administrative law should be based on the chosen strategy of realization of the rights and legitimate interests of individuals in administrative law and tactics of basic legal regulation of administrative activities.

**Key words:** administrative law; administrative legislation; administrative activity; means of legal regulation; stages of development of administrative law; state of administrative law of Ukraine.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Актуальність питання полягає в тому, що аналіз теоретичних позицій, прагнень народу України та стратегічні цілі розвитку суспільства, встановлені в Конституції України та концепціями адміністративної реформи [1] і розвитку адміністративного права України [2], свідчать про потребу суттєвих змін адміністративного законодавства України.

Для визначення шляхів розвитку адміністративного законодавства потрібно враховувати, що адміністративне право будь-якої країни виконує завдання правового забезпечення дійсного суспільного ладу, системи влади в державі та реалізації цілей панівної еліти. Роблячи зміни, потрібно чітко усвідомлювати, в якій точці ланцюгу етапів розвитку перебуває адміністративне законодавство певної країни, який є шлях переходу на наступний етап і яким чином його долати.

Усвідомити стан адміністративного законодавства України та напрями розвитку можна, спираючись на історичну періодизацію та критерії визначення етапів розвитку адміністративного права у світі. Такий підхід не тільки опише стан адміністративного законодавства України, а й визначить шляхи та інструменти розвитку адміністративного права.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Більшість підручників і наукових праць з адміністративного права спираються на періодизацію розвитку адміністративного права, запропоновану авторами підручника «Адміністративне право України. Академічний курс» [3]. Пері-

одизація, яку подають автори більшості джерел із теорії й історії адміністративного права, є дещо спрощеною і не розглядає етапи розвитку сучасного адміністративного права у світі. У підручниках з адміністративного права безпосередньо не вказано, на якому етапі розвитку адміністративного права перебуває адміністративне право України. Зазвичай указується на необхідність реформування адміністративного права України та його концептуального забезпечення: «Нагальна необхідність такого реформування підтверджується світовим досвідом, який свідчить, що в період серйозних трансформацій соціально-економічних і політико-правових систем саме галузь адміністративного права потребує істотних перетворень і, відповідно, відповідного науково-теоретичного забезпечення» [3, с. 14]. Зазначається, що відбувається формування адміністративно-правової науки у незалежній Україні та поява таких нових для адміністративного права «інститутів, як адміністративна юстиція, інститут управлінських (адміністративних) послуг, інститут адміністративного договору, розвиток адміністративного процесуального, зокрема адміністративно-процедурного, законодавства, що свідчить про наявність певних ознак рецепції духу, ідей, головних засад та окремих положень публічного права, що сформувалося під впливом західної традиції права» [3, с. 21].

Концептуальному забезпеченню реформування адміністративного права України, на думку В.Б. Авер'янова, повинні сприяти два вирішальні фактори: по-перше,

підготовка Концепції адміністративної реформи (1998 р.) [1]; по-друге, підготовка Концепції реформи адміністративного права України (2000 р.) [2] і розробка проєкту Адміністративного кодексу України. На думку В.Б. Авер'янова, обидві концепції визначають шляхи реформування адміністративного права. Але реалізацію духу і положень концепцій в адміністративне законодавство України загальмовано. Не визначені в наукових джерелах причини й умови зупинення трансформаційних процесів в адміністративному законодавстві України.

**Мета статті** – визначити основні етапи розвитку адміністративного права, спираючись на стратегію реалізації прав і законних інтересів осіб в адміністративному законодавстві та тактику застосування основних засобів правового регулювання адміністративної діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** У загальній історії становлення адміністративного права вирізняють певні основні етапи. Будемо спиратися на періодизацію, яку наводять автори академічного курсу [3] і С.Г. Стеценко [4] та доповнимо її так:

*I. Виникнення науки камералістики* (від нім. «kameralistik») – управління дворцевою казною та майном). Приходиться на початок XVIII ст.

*II. Поділ камералістики на «стару»* (вивчала питання фінансів, економіки, господарства) та «нову» (питання поліції, мануфактурної, гірничої справи та ін.), що стався у середині XVIII ст.

*III. Становлення поліцейського права* (як галузі, призначеної здійснювати внутрішнє управління).

*IV. Перехід від поліцейського до адміністративного права* (друга половина XIX ст.), відбувався під впливом буржуазних революцій насамперед Французької революції 1789 р.), коли права та свободи людини були протиставлені всемогутності держави. Методи прямого примусу, що використовувалися поліцейським правом, було модифіковано на підставах верховенства права та ідей правової держави. У суспільстві почали виникати та обстоюватись ідеї про те, що управління має базуватися на вимогах закону (з обов'язковим урахуванням прав і свобод громадян, що державне управління не може здійснюватися на власний розсуд чиновників).

Характерною особливістю адміністративного права, на відміну від права поліцейського, стали відносини між державою (в широкому розумінні) та людиною. За панування поліцейського права держава домінувала над людиною майже в усіх випадках виникнення суспільних відносин, тоді як адміністративне право обстоювало ідеї верховенства права, рівності всіх перед законом, діяльності владних органів лише в межах, установлених законодавством» [4, с. 12–13].

Якщо йдеться про адміністративне право, то основну мету діяльності публічної влади етапів, починаючи з IV, потрібно розглядати через потребу захисту прав і свобод людини.

Для перехідного і подальших періодів розвитку адміністративного права мета діяльності держави й адміністративного права має бути визначена з урахуванням інтересів особи, конкретної людини. Цей висновок виходить із вимог положень ст. 3 Конституції України, яка закріпила так: «людина, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю».

Забезпечення захисту прав і свобод громадян як основна мета діяльності держави потребує уточнення. Очевидно, що реальне забезпечення прав і свобод громадян залежить від чинників, що відображають різні аспекти й сторони життя суспільства. Діапазон їх досить широкий, різноманітний і включає соціально-політичну стабільність у суспільстві, матеріально-фінансові ресурси й можливості держави, а також морально-психологічну готовність суспільства піти на прийняття тих або інших

заходів захисту від протиправних посягань. У сукупності ці чинники й визначають основу для реальної організації забезпечення прав і свобод громадян.

Такою межею, критерієм цивілізованості суспільства є основні права й свободи, що забезпечують гідність особи. Рівень розвитку адміністративного права й адміністративної діяльності тісно пов'язаний із рівнем цивілізованості суспільства, який можна оцінити за рівнем захисту прав і свобод людини (громадян). Залежно від ступеня важливості й пріоритетності цілей, що стоять перед державою стосовно захисту прав і свобод, їх умовно можна поділити на чотири рівні [5, с. 8], які ми «прив'яжемо» до етапів розвитку адміністративного права.

Перший рівень захисту прав і свобод людини визначає необхідність забезпечення гарантії захищеності природних, невід'ємних прав і свобод громадян держави. Це завдання розглядається як прямий обов'язок будь-якої держави незалежно від її ресурсних можливостей. У разі неможливості виконання цього завдання таке утворення не може розглядатися як держава. Ця мета забезпечується стратегією виживання держави.

*V. «Традиційне» адміністративне право*, яке характеризується кардинальним переглядом сутності, змісту та призначення адміністративного права, переходом від державоцентричного призначення адміністративного права до людиноцентричного з акцентом: на особу як основного суб'єкта адміністративно-правових відносин; на призначення державних органів; на створення необхідних умов для реалізації та захисту права, свобод та інтересів особи.

Цьому рівню розвитку адміністративного права відповідає другий рівень захисту прав і свобод людини, який визначає необхідність забезпечення основних (конституційних) прав і свобод громадян. Досягнення цього рівня розглядається як необхідна умова для нормального, стійкого функціонування суспільства. При цьому основною визнається реалізація стратегії або принципу «зв'язаності правом діяльності публічної адміністрації».

*VI. Новітнє (ефективне) адміністративне право.* Цей етап розвитку стає актуальним, коли в механізмах правового регулювання закріплено його захисний характер як аксіоматичну ознаку, яка чітко регламентована в законодавстві й не піддається перегляду і послабленню. На перший план виходять питання попередження та захисту від загроз порушення права та підвищення економічної ефективності діяльності публічної адміністрації. Етап характеризується завершенням переходу від виконавчого до впорядкувального та регулятивного публічного адміністрування.

Такому рівню розвитку адміністративного права відповідає третій рівень захисту прав і свобод людини, який ставить завдання необхідності гарантії прав і свобод у такому обсязі та якості, що забезпечує гідний розвиток особи. Цей рівень розглядається як розумна база, що дає можливість поступово розширювати захищені й гарантовані права громадян (у міру зростання добробуту суспільства).

При цьому провідною є стратегія споживання і суспільної безпеки, тобто орієнтація на інтереси «замовників», створення й розвиток потужних інформаційних систем, що забезпечують зв'язки публічних адміністрацій із громадянами та прозорість і контрольованість її діяльності. Розвиток держави пов'язується з розв'язанням основних проблем людства, як-от забезпечення екологічної, інформаційної, культурної безпеки, моральної тощо.

*VII. Адміністративне право спільного системотворення.* Характерною ознакою етапу є публічно-адміністративна кооперація в межах союзу держав. «Особливі вимоги до адміністративно-правової систематики висувають численні заходи в межах вертикальної та горизонтальної публічно-адміністративної кооперації. Вони є специфікою європейської публічної адміністрації як

спільноти інформації, діяльності та контролю, тому потребують розбудови власних юридичних інститутів. Розвиваючи їх, слід орієнтуватися на структуру адміністративних заходів» [6, с. 467].

Цьому рівню розвитку адміністративного права відповідає четвертий рівень захисту прав і свобод людини, який передбачає створення такого правового механізму, що гарантуватиме вільний розвиток особи. Поставлене завдання має розглядатися як стратегічна мета, до досягнення якої спрямована держава. Провідна думка Загальної декларації прав людини полягає в тому, що за мету, до якої прагнуть держави, висувається завдання забезпечення прав і свобод на такому рівні, який дає змогу підтримувати гідність і вільний розвиток особи.

Державна політика визначає засоби, способи досягнення мети та основні елементи правових засобів і способів правового регулювання діяльності, яка підлягає її впливу. У контексті реалізації державної політики у сфері адміністративного права використання правових засобів теж зазнавало змін. Зміни правових засобів і способів правового регулювання адміністративної діяльності піддаються періодизації, яка спирається на цілі та інструментарій реалізації в адміністративному законодавстві людиноцентричних цілей.

Доповнимо систему етапів розвитку адміністративного права і цілей реалізації захисної функції адміністративного права етапами змін таких основних елементів правових засобів правового регулювання публічно-адміністративної діяльності [7], які склалися і використані у світі, як публічні формальності [8] та адміністративна процедура [9].

Такий аналіз періодизації вже здійснено і наведено у монографії З.Ю. Кунєвої «Митні формальності: теорія і практика» [8], спираючись на аналіз розвитку митного законодавства. Авторкою виокремлено 5 основних етапів змін розуміння, ставлення і застосування процедур і формальностей у контексті розвитку адміністративного права.

1. *Обмеження адміністративних дій правовими засобами.* У нормах адміністративного права відбувалося визначення матеріального складу прав і зобов'язань суб'єктів взаємодії в публічно-адміністративній діяльності, але виокремлення їх як окремої категорії, яка має певне специфічне значення, не відбувалося. Формальності як складники певної публічно-адміністративної діяльності наведені в нормах права, але їх не виокремлювали, не визначали як окрему правову категорію, тому їх викладення в нормах права було безсистемним явищем.

Прикладом є Адміністративний кодекс УСРР (1927 р.). У ньому положення, які можна окреслити як формальності, наявні в окремих розділах регулювання публічно-адміністративної діяльності, де основним складником реалізації права та інтересу визначали підстави, які можна вважати умовами та формальностями їх реалізації.

2. *Стандартизація взаємодії в адміністративній діяльності.* Розуміння значення та місця адміністративної процедури як стандарту для усієї адміністративної діяльності та формальностей у ній з реалізації прав та інтересів громадян і вказівка на них як «формальності» («формальність»).

Прикладом є нормативно-правові акти, де формальності становлять їх основний складник із визначенням місця формальностей в адміністративній діяльності та викладенням їх у контексті спеціальної процедури. Одним із найбільш ранніх прикладів свідомого ставлення до формальностей як публічно-правової категорії може вважатися Міжнародна конвенція про спрощення митних формальностей (1924 р.).

З аналізу змісту Конвенції можна зробити висновок, що на той час вважалося, що формальності є найвпливовішим елементом організації належної взаємодії сторін на міжнародному рівні. Тобто спрощення формальностей було логічним кроком на шляху уніфікації та універсалізації законодавств щодо сприяння міжнародній торгівлі.

Така ж ситуація склалася й щодо усвідомлення ролі та місця формальностей стосовно взаємодії публічної влади і громадян у різних сферах публічно-адміністративної діяльності, спрямованої на захист прав та інтересів громадян. З'явилося усвідомлення того, що чітке визначення, уніфікація та стандартизація формальностей для адміністрації та осіб, яких це стосується, зробить прозорою їх взаємодію.

3. *Спрощення формальностей в публічно-адміністративній діяльності.* Полягає в розвитку правового регулювання публічно-адміністративної діяльності шляхом спрощення формальностей як критерію захисту прав та інтересів громадян у адміністративній процедурі.

Прикладом є міжнародні стандарти і рекомендована практика спрощення формальностей, зокрема під час польотів на повітряних суднах, що містяться у Додатку 9. Спрощення формальностей до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію 1944 р. У результаті реалізації положень Конвенції змінюються вимоги до адміністративної діяльності, де діяльність публічної адміністрації ускладнюється з причин спрощення формальностей для громадян.

Важливим для розуміння цього етапу є визначення формальностей як не лише складника певної діяльності, а й усвідомлення залежності якостей публічно-адміністративної діяльності від параметрів (кількісного та якісного складу) формальностей.

4. *Стандартизація правового регулювання простору адміністративної діяльності.*

Характерною ознакою етапу є систематизація і кодифікація адміністративного законодавства та ухвалення законодавства про судовий адміністративний процес як підґрунтя прийняття законодавства про адміністративну процедуру.

Особливістю цього етапу є розуміння залежності забезпечення прав та інтересів громадян не тільки від чіткого визначення публічних формальностей у законодавстві, що регулює публічно-адміністративну діяльність, а й від правового регулювання публічно-адміністративної діяльності за усталеними стандартами «адміністративної процедури», належна реалізація якої в законодавстві гарантує забезпечення прав та інтересів громадян на вищому рівні, ніж просто правове регулювання публічних формальностей. При цьому публічні формальності визначаються в мінімально необхідному обсязі на рівні законів і автоматично, за визначеними стандартами (принципами) адміністративної процедури, вмонтованими в публічно-адміністративну діяльність.

Важливим складником цього етапу є ухвалення законодавства про адміністративний судовий процес та його ефективне функціонування під час захисту прав та законних інтересів осіб, яке можна назвати судовим контролем за виконанням матеріальних норм публічними адміністраціями. В Україні у 2005 році затвердили КАСУ, але ефективність законодавства і його застосування залишаються під питанням.

Також характерним для цього періоду є початкове ухвалення в багатьох країнах світу законів «Про адміністративну процедуру» (якого немає в Україні) та реалізація в національних законодавствах положень нормативно-правових актів щодо спрощення процедур у певних сферах діяльності, як-от Угода про спрощення процедур торгівлі, Міжнародна конвенція зі спрощення та гармонізації митних процедур.

5. *Забезпечення доцільного балансу публічних і приватних інтересів в адміністративній діяльності.* Характерним для цього етапу є стан законодавства, де права та інтереси гарантуються на рівні спрощення процедур як більш якісного вищого рівня регулювання й гарантування балансу інтересів громадян, організацій та держави, спираючись на позицію того, що основні права громадян уже гарантовано на певному законодавчо визначеному рівні.



Розуміння того, що ефективний судовий захист від адміністративних рішень є недостатнім, а більш ефективними є кодифікація положень про стандарти адміністративної процедури за певними предметами: судовий захист; індивідуальні адміністративні рішення; адміністративні договори; нормотворчість; досудовий захист тощо. Повнота охоплення предметів адміністративної діяльності та кодифікація законодавства про адміністративну процедуру теж визначає стадії розвитку адміністративного законодавства і права.

«Більш значущими, ніж кодифікація адміністративно-процесуального права Німеччині, є рішення, прийняті Федеральним конституційним судом (Bundesverfassungsgericht) з 1970-х років. Як наслідок, судді застосували процесуальні стандарти забезпечення судового захисту до досудової адміністративної процедури» [10].

Для Німеччини зміст реалізації стандартизації адміністративної діяльності виявився у застосуванні стандартів адміністративного судового процесу до адміністративної процедури для певних напрямів адміністративної діяльності, зокрема: участі громадськості у прийнятті адміністрацією підзаконних норм, укладання адміністративних угод, досудової реалізації і захисту прав та законних інтересів осіб.

Франциско Кордоба визначив як основні три різновиди адміністративної юрисдикції, які реалізуються в межах публічно-адміністративної діяльності, поділяючи її за процедурами прийняття рішень для адміністративних актів:

«1. Адміністрація діє за допомогою односторонніх рішень, як-от адміністративних актів, коли державні органи діють як суб'єкти публічного права.

2. Процедура прийняття рішень, які зачіпають велику кількість людей. В адміністрації повинна бути окрема процедура прийняття рішень, які зачіпають велику кількість людей. Звичайна процедура прийняття рішень для адміністративних актів або контрактів не підходить для вирішення питань, які вимагають проведення слухання або повідомлення інформації великій кількості осіб або установ.

3. Процедура прийняття рішень для адміністративних контрактів. Адміністрація може закривати контракти або діяти, наприклад, через звіти про адміністративну діяльність, усунення перешкод руху на дорогах через рішення, які не мають правових наслідків. Унаслідок відсутності таких правових наслідків такі акти не регулюються законом про адміністративні процедури.

У Німеччині регулювання державних контрактів міститься в законі про адміністративні процедури. В інших країнах є окремі закони про державні закупівлі та державних контрактах, у яких щодо процедури укладення контракту робиться посилання на загальний закон про адміністративні процедури як додаткової підстави» [11].

Такий підхід Франциско Кордоба, викладений у рекомендаціях SIGMA, для визначення напрямів розвитку державного управління і європейської інтеграції адміністративного законодавства вже реалізований у законодавстві більшості країн ЄС.

*Визначальним для цієї стадії розвитку адміністративного права є охоплення стандартами адміністративної процедури максимальної кількості напрямів публічно-адміністративної діяльності. Від кількості охоплених напрямів і якості законодавства про адміністративну процедуру та ефективністю судового контролю за процедурними помилками залежить і рівень розвитку адміністративного права на цій стадії.*

6. *Забезпечення доцільного балансу публічних і приватних інтересів у масштабі міжнародних спільнот.*

Ознаками цього етапу є використання правових засобів регулювання адміністративної діяльності не тільки на рівні окремої держави, а й у спільноті держав шляхом стандартизації адміністративних процедур у спільному правовому просторі сукупності держав та універсалізації кількості й якості публічних формальностей для окремої держави в міжнародній спільноті.

Прикладом використання таких правових засобів (адміністративної процедури та публічних формальностей) в адміністративному законодавстві ЄС та міжнародних договорах і угодах є створення окремих спільних просторів (військових, торговельних, митних, повітряних тощо).

Окрім того, відбувається наближення законодавства про адміністративну процедуру США та багатьох країн ЄС. «Аналіз англійського та французького законодавства покаже, що їх адміністративно-процесуальний стандарт тим часом досяг рівня, який можна розглядати як вельми схожий із німецьким і американським законодавством» [10].

«Закон Європейського Союзу виконується не безпосередньо європейськими агентствами, а побічно державами-членами, які застосовують свої власні процесуальні норми. Однак існують межі процесуальної автономії держав-членів. За відсутності спеціальних правил застосовуються загальні процесуальні принципи, які були розроблені Судом Європейського Союзу (CJEU) в порівняльному поданні законів держав-членів. CJEU заявив, що є право на слухання, яке включає інформацію про передбачуване рішення. Це може бути застосовано, коли рішення може мати помітний вплив на людину. Крім того, Суд вирішив, що для адміністративних рішень повинні бути вказані причини.

Виправлення процедурних помилок було дозволено CJEU під час адміністративної процедури, коли європейські агентства безпосередньо виконують європейське законодавство» [10].

«У Європі кажуть, що шлях до адміністративної *ius commune* єгораєт розчищено. Аналіз англійського та французького законодавства підтверджує цю оцінку. Це примітно, оскільки в жодній країні немає всеосяжної кодифікації адміністративних процедур, на відміну від більшості інших європейських правових систем. Одна з причин європейської тенденції до гармонізації адміністративного права знову полягає в посиленні порівняльного вивчення іноземного права. Інша причина полягає в специфіці європейського права, особливо в провідній ролі Європейського Суду. Так, нещодавно впроваджена концепція «гарного врядування» в статті 41 Хартії ЄС про основні права (CFR)» [10].

Багато науковців вважають найбільш розвиненим і досконалим законодавство про адміністративну процедуру Німеччини та США як представників держав із різними правовими системами.

Ми навели тільки окремі приклади змін використання в адміністративному законодавстві інструментарію адміністративної процедури та публічних формальностей, які влучно характеризують загальні тенденції розвитку адміністративного права й адміністративного законодавства. Їх достатньо для розуміння загальної картини аналізу стану адміністративного права та адміністративного законодавства України [8].

Викладення авторкою змін тактики застосування правових засобів правового регулювання публічно-адміністративної діяльності [7] дозволяє прив'язати їх до етапів розвитку адміністративного права так:

*IV. Перехід від поліцейського до адміністративного права*

1. Обмеження адміністративних дій правовими засобами.
2. Необхідність стандартизації взаємодії в адміністративній діяльності.
3. Спрощення формальностей у публічно-адміністративній діяльності.

*V. «Традиційне» адміністративне право*

4. Стандартизація правового регулювання простору адміністративної діяльності.

*VI. Новітнє (ефективне) адміністративне право.*

5. Забезпечення доцільного балансу публічних і приватних інтересів в адміністративній діяльності.

*VII. Адміністративне право спільного системотворення (четвертий рівень захисту прав і свобод людини –*

створити такий правовий механізм, який би гарантував вільний розвиток особи).

6. Забезпечення доцільного балансу публічних і приватних інтересів у масштабі міжнародних спільнот.

В адміністративному законодавстві України рівень ставлення до правового регулювання адміністративної діяльності правовими засобами свідчить про знаходження адміністративного права і законодавства на етапі переходу від поліцейського до адміністративного права.

Тобто адміністративне право України, як правозахисне від сваволі у діяльності адміністрації, перебуває тільки на стадії становлення. В історичному плані зміни у розумінні та використанні стандартизації правового регулювання простору адміністративної діяльності як засобу правового регулювання характерні вже для V етапу розвитку адміністративного права.

«У законодавствах більшості демократичних країн превалюють V, VI та VII етапи реалізації у нормах адміністративного права можливостей адміністративних процедур та публічних формальностей як правових засобів. На певному етапі суспільного розвитку країн на перший план, окрім зв'язаності нормами права публічно-адміністративної діяльності органів публічної адміністрації, виходить дівість застосування норм права, яка полягає в ефективності та своєчасності їх застосування. Указівка на формальності у нормативно-правових актах відбувається у випадках, коли, на думку законотворця, це зручно для правозастосувача, а основний акцент уваги перенесено з формальностей на процедури, які обов'язково містять формальності як засоби уніфікації реалізації прав і законних інтересів громадян. На цих етапах розвитку (V–VII) завдання забезпечення людиноцентричної доцільності в публічно-адміністративній діяльності вже реалізоване за допомогою правових засобів, тому актуальним стає завдання ефективного виконання функцій держави у публічно-адміністративній діяльності» [8].

Підтвердити або спростувати твердження про те, що адміністративне право України перебуває на IV етапі розвитку адміністративного права – перехідному до «традиційного» адміністративного, можна спираючись й на певні характерні ознаки розвитку суспільно-політичної системи України.

За уважного погляду на устрій суспільно-політичної системи України, констатуємо, що в Україні суспільний лад відповідає поняттю «феодалізм» або «неофеодалізм» із незначними косметичними елементами системи демократичного устрою. Але від наявності певних елементів системи демократичного устрою сутність не змінюється: панівна еліта сформована феодалними кланами. Це відображається у реалізації положень конституції в діяльності публічної влади та в якостях адміністративного законодавства. Стан правової системи України чітко відображається у відповідях на запитання: «Чому адміністративна реформа та реформа адміністративного права не просуваються за часи незалежності?»; «Кому потрібні реформи?»; «Які цілі планується реалізувати за наслідками фіктивних реформ?»; «Чи потрібна реформа феодалного, по суті права, – феодалам?».

Історія розвитку людства показує, що нові людиноцентричні цілі адміністративного права можуть бути реалізовані на практиці тільки після зміни суспільного ладу, після буржуазної революції, яка призведе до зміни системи влади в країні та потребуватиме правового забезпечення побудови нової системи влади з новими цілями, реалізація яких супроводжуватиметься швидкими кроками у розви-

тку адміністративного законодавства. Перелік таких змін у загальному плані передбачений концепцією реформи адміністративного права.

В Україні, на жаль, буржуазна революція ще не завершена. А гібридну війну, яка проводиться Росією проти України потрібно трактувати як заходи з придушення буржуазної революції в Україні.

**Висновки.** Удосконалено систему основних етапів розвитку адміністративного права, спираючись на стратегію реалізації прав і законних інтересів осіб в адміністративному законодавстві та тактику застосування основних засобів правового регулювання адміністративної діяльності, наступним чином:

*I. Виникнення науки камералістики.*

*II. Поділ камералістики на «стару» та «нову».*

*III. Становлення поліцейського права.*

*IV. Перехід від поліцейського до адміністративного права* (перший рівень захисту прав і свобод людини визначає необхідність забезпечення гарантії захищеності природних, невід'ємних прав і свобод громадян держави).

1. Обмеження адміністративних дій правовими засобами.

2. Необхідність стандартизації взаємодії в адміністративній діяльності.

3. Спрощення формальностей у публічно-адміністративній діяльності.

*V. «Традиційне» адміністративне право* (другий рівень захисту прав і свобод людини визначає необхідність забезпечення основних (конституційних) прав і свобод громадян).

4. Стандартизація правового регулювання простору адміністративної діяльності.

*VI. Новітнє (ефективне) адміністративне право* (третій рівень захисту прав і свобод людини ставить завдання необхідності гарантії прав і свобод у такому обсязі та якості, який забезпечує гідний розвиток особи).

5. Забезпечення доцільного балансу публічних і приватних інтересів в адміністративній діяльності.

*VII. Адміністративне право спільного системотворення* (четвертий рівень захисту прав і свобод людини – створити такий правовий механізм, який би гарантував вільний розвиток особи).

6. Забезпечення доцільного балансу публічних і приватних інтересів у масштабі міжнародних спільнот.

В адміністративному законодавстві України рівень ставлення до правового регулювання адміністративної діяльності правовими засобами свідчить про знаходження адміністративного права і законодавства на етапі переходу від поліцейського до адміністративного права.

Етапи розвитку адміністративного права України пов'язані з тактикою змін адміністративного законодавства.

На думку розробників Концепції адміністративної реформи, «оскільки здійснити кодифікацію норм адміністративного законодавства одночасно і в одному акті об'єктивно неможливо, доцільно здійснити поетапну кодифікацію за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання», але наявна Концепція із закладеними в неї завданнями в Україні не реалізується.

Є й революційний шлях розвитку адміністративного законодавства, коли розробляється і ухвалюється Загальний адміністративний кодекс України, який запровадить основи систематизації адміністративного законодавства і врахує основні кроки еволюційного шляху набуття адміністративним законодавством України ознак «традиційного» адміністративного права.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні Президент України; Указ, Концепція № 810/98 від 22.07.1998. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/810/98>.

2. Про Концепцію реформи адміністративного права України: Проект Постанови Верховної Ради України від 11.09.2000 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?skl=4&pf3516=6054](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?skl=4&pf3516=6054).

3. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
4. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : Навчальний посібник. Київ : Атіка, 2011. 624 с. С. 12–13.
5. Кунев Ю.Д. Концептуальні основи розвитку митної служби України. *Митна справа*. 2005. № 6. С. 8–13.
6. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права; [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов] ; відп. ред. О. Сироїд. Київ : К.І.С., 2009. 552 с. С.467.
7. Кунев Ю.Д., Дувінг В.О. Публічно-адміністративна діяльність – об'єкт адміністративно-правової науки. *Правова позиція*, № 4 (25), 2019. С. 43–50.
8. Кунева З.Ю. Митні формальності: теорія і практика : Монографія. Київ : АртЕк, 2018. 216 с.
9. Кунев Ю.Д., Баязітов Л.Р. Адміністративна процедура: загальна проблематизація праворозуміння та правозасування. *Вісник Академії митної служби України. Серія : «Право»*. 2015. № 2. С. 79–93.
10. Hermann Pünder. German administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnational ius commune proceduralis in administrative law. *International Journal of Constitutional Law*, Volume 11, Issue 4, October 2013, Pages 940–961, URL: <https://doi.org/10.1093/icon/mot045>.
11. Франциско Кардоба. Перечень контрольных вопросов по общему закону об административных процедурах. SIGMA Содействие улучшению в управлении и менеджменте, октябрь 2005 года.