

7. Khalfina, R.O. (1974), *Obschee uchenie o pravootnoshenii* [General theory of legal relationship], Monograph, Yurid.lit., Moskow, Russia.
8. Kharytonova, O.I. (2004), *Administrativno-pravovi vidnosyny (problemy teorii)* [Administrative and legal relationships (problems of theory)], Yurydychna literatura, Odessa, Ukraine.
9. Kucheryavenko, N.P. (2002), *Kurs nalogovogo prava* [Course of tax law], Legas, Vol. 2, Kharkov, Ukraine.
10. Bekh, H.V., Dmytryk, O.O., Krynytskyi, I.Ye and et al. (2004), *Finansove pravo Ukrayiny* [Financial law of Ukraine], Textbook for students, Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
11. Lukyanets, D.M. (2006), *Administrativno-deliktni vidnosyny v Ukrayiny: teoriya ta praktyka pravovoho rehulyuvannya* [Administrative and tort relations in Ukraine: the theory and practice of regulation], Monograph, Universytetska knyha, Sumy, Ukraine.
12. Chernadchuk, V.D. (2008), *Stan ta perspektyvy rozvytku byudzhetnyh pravovidnosyn v Ukrayini* [Status and prospects of development of budget relations in Ukraine], Monograph, Universytetska knyha, Sumy, Ukraine.
13. Tsypkin, S.D. (1973), *Dokhody gosudarstvennogo byudzheta SSSR: pravovye voprosy* [Revenues of the state budget of the USSR: legal issues], Monograph, Moskow, Russia.
14. Gorbunova, O.N., Krokhina, Yu.A., Pisareva, Ye.G. and et al. (2004), *Finansovoye pravo* [Financial law], Jurist, Moskow, Russia.
15. Khropanyuk, V.N. (1996), *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law], High school tutorial, DTD, Moskow, Russia.
16. Tsvik, M.V., Tkachenko, V.D., Bogachova, L.L. and et al. (2002), *Zahalna teoriya derzhavy i prava* [The general theory of state and law], High school textbook, Pravo, Kharkov, Ukraine.
17. Tolstoy, Yu.K. (1959), *K teorii pravootnosheniya* [On the theory of relationship], Monograph, Iz-vo Leningradskogo un-ta, Leningrad, Russia.

УДК 342.9 (477)

## ГЕНЕЗА НАУКОВИХ УЯВЛЕНЬ ПРО ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Шарая А.А., к.ю.н., доцент

*Запорізький національний університет,  
вул. Жуковського, 66, м. Запоріжжя, Україна  
an\_ayu@rambler.ru*

Стаття присвячена дослідженню генези наукових уявлень про принципи адміністративного права України, що дозволило відстежити їх у ретроспективному аспекті – від початку їх виокремлення і до сучасного часу. Теоретичний аналіз генези наукових уявлень про принципи адміністративного права є базовою основою вирішення питань про природу і особливості таких принципів, темпоральних точок відліку їх історії, зв'язку з державою, суспільством. Звернуто увагу на актуальність і важливість дослідження принципів адміністративного права з урахуванням кардинального перегляду сутності і змісту предмету останнього.

*Ключові слова: адміністративне право, генеза, засади, ідеї, категорія, начала, наукові уявлення, принципи, принципи адміністративного права.*

### ГЕНЕЗИС НАУЧНЫХ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О ПРИНЦИПАХ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАИНЫ

Шарая А.А.

*Запорожский национальный университет, ул. Жуковского, 66, г. Запорожье, Украина  
an\_any@rambler.ru*

Статья посвящена исследованию генезиса научных представлений о принципах административного права Украины, которое позволило отследить их в ретроспективном аспекте, – от начала их выделения и до современного состояния. Теоретический анализ генезиса научных представлений о принципах административного права является базовой основой решения вопросов о природе и особенностях таких принципов, темпоральных точек отсчета их истории, связи с государством, обществом. Обращено внимание на актуальность и важность исследования принципов административного права с учетом кардинального пересмотра сущности и содержания предмета последнего.

*Ключевые слова: административное право, генезис, идеи, категория, начала, научные представления, принципы, принципы административного права.*

### THE GENESIS OF SCIENTIFIC KNOWLEDGE ABOUT THE PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE

Sharaia A.A.

*Zaporizhzhia national university, Zhukovsky str., 66, Zaporizhzhya, Ukraine  
an\_any@rambler.ru*

The article is devoted to the study of the genesis of scientific knowledge about the principles of administrative law of Ukraine, which allowed to track retrospective aspect – from the beginning of their selection and to modern times. Theoretical analysis of the genesis of scientific knowledge about the principles of administrative law is the underlying basis of the decision of questions about the nature and characteristics of such principles, temporal reference points of their history, relations with the state, society. Attention was drawn to the relevance and importance of the study of the principles of administrative law with regard to a radical revision of the essence and content of the subject of the last.

Studies in the historical aspect of scientific ideas about the principles of administrative law is important not only theoretical but also practical importance because it allows to identify the general trend of development, mechanisms of transition from one system of values to another, to determine ways and means for their improvement, as well as to predict further development to ensure effective enforcement of the rights and freedoms of the individual with the implementation of the norms of administrative law.

Any legal system, including the system of principles of administrative law, primarily reflects the attitude of the social-economic formation, the dominant system of values, economic and political interests of the ruling strata of the population; develops and transforms according to the general laws of historical development. Therefore, the article analyzes the basic principles that were the basis of social relations in a particular historical period.

Studies of the genesis of scientific knowledge about the principles of administrative law is systemic in nature and therefore requires an appropriate structure, because the structure is a factor in the renewal of scientific opinion on the principles of administrative law – quantitative and qualitative transformations, the transition from one state to another.

Outlines the four phases of the study of the genesis of scientific knowledge about the principles of administrative law (from ancient times to the present) and is defined by the specifics of each of them.

*Key words: administrative law, genesis, fundamentals, ideas, category beginning, scientific concepts, principles, principles of administrative law.*

Дослідження особливостей будь-якої правової категорії або суспільного явища завжди має ґрунтуватися, насамперед, на вивченні генези наукових поглядів про них, їх історіографії, яка дозволяє проаналізувати теоретичні положення різних історичних періодів, виокремити їх особливості, простежити їх взаємозв'язок із суміжними категоріями, відзначити вплив історичної епохи на їх формування. Не будуть винятком у такому випадку і принципи адміністративного права, дослідження особливостей яких нерозривно пов'язане з їх історіографією у вітчизняній правовій доктрині. Теоретичний аналіз генези наукових уявлень про принципи адміністративного права є базовою основою вирішення питань про природу і

особливості таких принципів, темпоральних точок відліку їх історії, зв'язку з державою, суспільством. Так, В.М. Сирих стверджує, що генеза – це історія виникнення (зародження і становлення), розвитку і трансформації, виражена в органічній єдності кількісно відмінних історичних етапів, що перебувають між собою у генетичному зв'язку [1, с. 88]. Тобто, дослідження генези наукових уявлень про принципи адміністративного права дозволить розглянути їх у ретроспективному аспекті – від самого початку їх виникнення і до сучасного стану. Навряд чи хто зможе заперечити фундаментальне значення принципів як універсальних положень. Найважливіше значення принципів адміністративного права полягає в тому, що вони є базисом для побудови моделі суспільних відносин в адміністративно-правовій сфері, основою для нормотворення.

В умовах реформування адміністративного права зазначена галузь національного права переживає складний, але необхідний період переосмислення своїх наукових і методологічних основ, який супроводжується пошуком відповідного стану розвитку галузевої науки та найбільш ефективних наукових підходів до аналізу відповідних галузевих правових явищ, а також розв'язання інших адміністративно-правових питань. Дослідження в історичному аспекті наукових уявлень про принципи адміністративного права має важливе не тільки теоретичне, а й практичне значення, оскільки дозволяє виявити загальну тенденцію розвитку, механізми переходу від однієї системи цінностей до іншої, визначити шляхи та засоби для їх вдосконалення, а також спрогнозувати подальший розвиток з метою найбільш ефективного забезпечення дотримання прав і свобод особи під час реалізації норм адміністративного права. Отже, враховуючи неочіненне значення принципів адміністративного права для останнього загалом, і для кожного його інституту окремо, слід розглянути їх історіографію дослідження у вітчизняній правовій доктрині.

Розпочинаючи історичний аналіз, варто зазначити, що будь-яка правова система, у тому числі і система принципів адміністративного права, здебільшого відображає відношення суспільно-економічної формації, панівну систему цінностей, економічні та політичні інтереси пануючих верств населення; розвивається та трансформується відповідно до загальних закономірностей історичного розвитку.

Формування державно-правових вчень завжди відбувалося одночасно зі становленням та удосконаленням цивілізації, адже повсякчас поставало питання про місце людини у світі, виникало прагнення раціонально осмислити та впорядкувати людське буття. Найдавніші міфічні уявлення формувалися задля спроби пояснити певні явища і процеси, на підставі яких сьогодні можна розглядати їх як початкові версії уявлень людей про суспільне життя, політику, державу, право, принципи, започаткування теоретичних поглядів у різних сферах державно-правових знань. Становлення світової державно-правової думки, зародження уявлень про державу, право, а відтак і його принципи пов'язують із існуванням найдавніших цивілізацій Давнього Сходу. Міфологічний світогляд давньої людини полягав у спробі визначити земні порядки (суспільний і державний устрої, взаємини людей, їх права і обов'язки) як такі, що мають божественне походження. Поступово такі уявлення трансформуються в більш «земні», адже влада згодом була передана так званим «правителям», а це підтверджує поступовий розвиток державно-правових поглядів. Із усіх давньосхідних суспільств державно-правова думка досягла найвищого розквіту й рівня своєї раціоналізації у Давніх Індії та Китаї.

У Стародавньому Єгипті ранні окремі уявлення викладені у давніх літературних пам'ятках XVIII-XV ст. до н.е., наприклад: «Повчання Птахотепа», «Життєпис вельможі Уни», «Повчання Гераклеопольського царя своєму синові», «Повчання Аменемхета I», «Літопис Тутмоса III» тощо. Основними принципами, що проголошувались у цих літературних пам'ятках, були ідеї правди, справедливості, правосуддя. Ці ідеї можна розглядати як підґрунтя побудови, регулювання тогочасних суспільних відносин, їх принципів. У той же час пам'ятки давньоєгипетської думки обґрунтовували божественний характер державної

влади, вихваляли деспотію, виправдовували насильницькі дії щодо встановлення божественного порядку.

У той час, коли єгипетська правова думка перебувала вже на зламі «божественних» і «земних» принципів, у сусідніх найдавніших містах-державах Шумеру при існуванні демократії, первісним джерелом влади все ж було верховне божество, яке разом з підлеглими богами вважалося «провідником земних справ і вершителем людських доль». Схожі засади були покладені і в основу державно-правової думки давніх вавилонян. Сьогодні ми маємо можливість ознайомлюватись із одним з найцінніших східних зводів правових норм, знайденим у 1901-1903 рр. французькими археологами – Законами Хаммурапі. Цей звід фіксує загальні принципи для досягнення справедливого правління. Окремо принципи в Законах не виокремлені, але про їх існування можна вести мову на підставі аналізу тих положень, які в них закріплені. Так, у Законах Хаммурапі викладено приписи регулювання суспільного життя: покарання за клятвoporушення і лжесвідчення під час судового розгляду; відповідальність суддів-хабарників; захист власності, майнових прав; відповідальність за недбале користування системою водопостачання, заподіяну шкоду тощо. Одним із досить поширених принципів, визначених Законами Хаммурапі, слід назвати принцип таліону («рівним за рівне», «око за око, зуб за зуб»), який полягав у тому, що покарання повинно відновлювати шкоду, завдану злочином. Загалом Закони Хаммурапі спрямовані на утвердження вічної і незмінної справедливості, захист слабких, подолання зла і беззаконня, покликані дати країні «істинне щастя і добре управління», щоб забезпечити справедливість, ліквідувати в країні злочинців і «лихих людей», поліпшити становище населення.

У XIII-X ст. до н.е. на території Палестини виникло Ізраїльсько-іудейське царство, у цей період зусиллями пророків Мойсея, Ісуса Навина, Ісайї, Іеремії, Іоїля, Амоса, Авдія та інших було створено Старий Завіт. Тексти Старого Завіту X-VI ст. до н.е. доносять до нашого часу особливості давньоєврейського світорозуміння, відображають побут, соціальні умови, культ, вірування, мораль, етику тогочасного суспільства. Біблійні державно-правові й соціально-політичні доктрини мають найрізноманітніший характер: від догматів про вічний поділ суспільства на можновладців і принижених до божественної рівності людей, від необхідності покори і смирення до поглядів на шлях до Царства Небесного як шлях боротьби і насильства, від виправдання рабовласницьких відносин до проповідування ідеалів справедливості та свободи.

Значущими для сьогодення, для формування сучасної системи принципів права є і державно-правові погляди, які здобули свого розвитку і поширення в Давній Греції, бо саме в Елладі виникла політична філософія свободи, сформувався світогляд особисто вільних громадян. Відомі сучасні поняття використовувались у правовому житті Греції, адже категорію «політика» спершу використовували для визначення форм життя вільних і повноправних індивідів, а поняття «право», «закон» – як регулятори взаємин у суспільстві вільних людей, норми політичної справедливості. Так, давньогрецький поет Гомер, автор знаменитих творів античної літератури – поем «Іліада» та «Одіссея» запровадив такі важливі для характеристики праворозуміння і рівня розвитку правових відносин давньогрецького суспільства наприкінці II – на початку I тис. до н.е. поняття як «діке» (справедливість) і «теміс» (звичай, звичаєве право). Справедливість і звичай в інтерпретації Гомера перебувають у тісному взаємозв'язку. Справедливість є основою і принципом звичаю, а звичаєве право, у свою чергу, – певною конкретизацією «вічної справедливості».

Зрештою, враховуючи походження слова, можна вважати, що поняття принципу права було рецеповано з римського права, де воно відіграло важливу роль у правовому житті Риму. Судячи з усього, римляни наповнювали юридичним змістом слово «принцип», надавали йому великого значення та застосовували із притаманним їм хистом прагматичності. Оскільки часи Стародавнього Риму знаходяться від нас далеко в минулому, реконструювати особливості певного юридичного інституту можна лише на підставі аналізу й синтезу праць попередніх дослідників. У спеціальній правовій літературі зазначено, що для римських юристів було

характерним усвідомлення того, що право є певною цілісністю, пронизаною загальними принципами (можливо, звідси й вираз – «принцип є найважливіша частина всього» (*princīpiū est portissima pars cujūque rei*) [2, с. 2]). Розуміти це слід так, що принципи неодмінно були частиною системи права. У той же час, варто враховувати, що уявлення римського суспільства про морально-етичні категорії були сформовані під впливом давньогрецької філософії (предфілософії Елади, епічних творів Гомера, етики Сократа, вчень Епікура, Діогена Синопського, Платона, Арістотеля, їх наступників – представників скептицизму, епікурейства та стоїцизму) [3, с. 44-50]. Стрижневими правовими принципами того часу були «люди не рівні один одному», «раби – не люди», «жінки і діти користуються не правами, а милостями держави», панували і в період республіки (509-28 рр. до н.е.). Політичні погляди, які можна розглядати первісними принципами права, були відображені в Законах Дванадцяти таблиць (451-450 до н.е.), де, хоча увага і не акцентувалася на державних інституціях, однак досить ґрунтовно закріплювались особисті і майнові права людини. Окремі принципи були закладені в законах Канулея (445 до н.е.), Ліцинія Столона та Секстія Латерана (367 до н.е.), Петелія (326 до н.е.), Гортензія (287 до н.е.), Фламінія (232 до н.е.), Тіберія і Гая Гракхів (133-123 до н.е.) та інших нормативних актах, які були спрямовані на захист інтересів плебеїв, скасування боргового рабства, регулювання питання громадянства, приватної власності, майнових, особливо земельних, відносин, правил судочинства. Засновником власне державно-правової думки (яка з'явилася в Римі лише у I ст. до н.е.) вважають Марка Туллія Цицерона – давньоримського державного діяча і мислителя, правознавця, оратора, письменника, одного із фундаторів давньоримської правової, політичної і філософської думки. Сутність права він вважав у тому, що воно «велить нам здійснювати те, що здійснювати треба, і забороняє протилежне». Однією із центральних категорій, яким Цицерон присвячував увагу, була справедливість, визначаючи її категорією суто юридичною, стрижневим правовим принципом на відміну від чеснот, які відносяться до вищих моральних засад. Її, на переконання Цицерона, слід дотримуватись і «стосовно людей найнижчого стану», а «що справедливе стосовно окремих осіб, те справедливе і щодо народів». Ще одним принципом, існування якого відстоював Цицерон, був той, що «під дію законів повинні підпадати всі», трактуючи поняття і властивості цих законів. Так, вони не повинні бути несправедливими, «однобокими», нездійсненними, а повинні ґрунтуватися на праві, «укоріненому природою», тобто право не може впливати з писаного закону, оскільки він є явищем штучним, а основний принцип, джерело права – це природа людини [4, с. 29-154]. Так, давні прикладні і теоретичні підвалини відповідності законів природному праву, а права – основам справедливості, свободи і рівності, зумовили проникнення таких ідей у сучасні українські.

Привертає увагу і розвиток теоретичних уявлень про принципи права на підвалинах консолідації східних слов'ян – у Київській Русі із центром у Києві. Одночасно зі становленням і розвитком держави відбувався і процес формування давньоруського права і, відповідно, його принципів. Застосовувався правовий звичай, за допомогою якого врегульовувались порядок діяльності і компетенція державних органів, формування збройних сил, збору податків тощо [5, с. 143-177]. У той же час з розвитком економічних, соціальних, політичних відносин виникла нагальна необхідність врегульовувати їх за допомогою норм права, прикладом чого можуть бути русько-візантійські договори 911, 944, 971 рр. (де закріплювались основні норми візантійського та давньоруського права) [6, с. 100-200], церковні статuti князів Володимира та Ярослава, збірники церковних законів, що потрапили до Київської Русі з Візантії. Ще однією пам'яткою давньоруської політико-правової думки, у якій проаналізовано взаємозв'язок закону, правди, істини і благодаті, їх значення в управлінні державою, юридичний статус органів верховної влади, її походження, завдання і мету владних повноважень, відповідальність великого князя за управління «землею Руською», напрями і принципи зовнішньої політики держави, є «Слово про Закон і Благодать», проголошене як проповідь у Десятинній церкві на честь князя Володимира Великого (між 1037 і 1043, не пізніше 1050), першим київським митрополитом з числа русів, священиком церкви Святих Апостолів Іларіоном. Поняття «закон» у «Слові про Закон і Благодать» вживається і як теологічна, і як

юридична категорія. Він призначений регулювати вчинки індивідів чітко визначеною в ньому чужою волею (божественним приписом). Отже, закон, у розумінні Іларіона, постає як перша сходинка в розвитку суспільства, «предтеча і слуга Благодаті й Істині». Юридичні і політичні ідеї, відображені у «Слові про Закон і Благодать», стали для вітчизняної правової думки основою розуміння закону, законності, правди, справедливості, ідеалів державного устрою, взірцевого правління тощо. Однак центральним джерелом права, де знайшли своє відображення і принципи давньоруського права, варто визнати «Руську Правду», списки якої, залежно від їх змісту, прийнято поділяти на три редакції («Коротка Правда», «Поширена Правда», «Скорочена Правда») [7, с. 223]. «Руська Правда» – найважливіше джерело феодального права Київської Русі. Вона виникла на місцевому ґрунті, була результатом розвитку юридичної думки Київської Русі і відбивала ті суспільні відносини, які склалися в цій державі, закріплюючи у своїх нормах ті порядки, що були обумовлені природою давньоруського феодального суспільства [8, с. 24]. Насамперед, статті «Руської Правди» дають досить повне уявлення про правову систему Київської Русі взагалі та про основні принципи її облаштування зокрема. Так, одним із основних принципів феодального права Київської держави був принцип феодальної нерівності, адже права та інтереси феодалів і феодально-залежного населення захищалися неоднаково. Виникнувши на основі звичаєвого права, законодавство Київської Русі було зорієнтовано на службу феодальній державі, відповідно, послідовно відстоювало й захищало інтереси князів, бояр та інших категорій заможного населення. Це обумовило закріплення одного із головних принципів (особливостей) розвитку феодального права у Київській державі – принципу привілею. Він означав те, що систему покарань було скеровано переважно проти феодально-залежного населення. Особа й майно холопа взагалі не захищалися. Натомість права панівного класу відстоювали всі правотворчі спроби київських князів.

У наступний історичний період – під час перебування українських земель у складі Польщі, Литви та Речі Посполитої (кінець XIV – перша половина XVII ст.) – система права, а отже, і принципи права, загалом мали досить різнобічний характер. Вагомим був вплив нормативно-правових актів Великого князівства Литовського, серед яких Судебник 1468 р. (Статут Казимира), Литовські статuti. У I Литовському статuti 1529 р. дістали юридичне закріплення основи суспільного і державного ладу, що склалися на той час у Литві та на українських землях, які входили до складу князівства. Статут проголошував принцип рівності всіх перед законом («всі піддані, як убогі так і багаті, якого б роду чи стану вони не були»). Певні соціально-економічні та політичні зміни відбувалися на той час у Великому князівстві Литовському, що сприяло розробці і прийняттю II Литовського статуту 1566 р., який визначав становище великого князя («господаря»), захищав привілеї великих феодалів. У III Литовському статuti 1588 р. визначалися права і привілеї шляхти, детально регламентувався порядок судочинства. Принципами Статуту, відповідно, стають єдність права для всіх, непорушність шляхетських прав, обмеження судової і адміністративної сваволі. Дослідники історії права зазначають, що в період Великого князівства Литовського інститути державного управління, особливо центрального, функціонували на засадах відокремлення публічних функцій урядовців (на користь держави) від приватних (на користь князя).

Наступний історичний період, що здобув назву Гетьманщина (друга половина XVII–XVIII ст.), ознаменувався тяжінням до прямого народоправства, збереження «народних конституцій», тобто стародавніх прав і вольностей, апології, переростання селянського демократизму у військово-козачий, прагнення до соборності, колективізму, общинного землеволодіння, до рівності, братерства, свободи, незалежності, здорового консерватизму, первісно-комуністичного побуту січовиків тощо [9]. На кінець 1648 р. – початок 1649 р. Україна, що дістала офіційну назву – Військо Запорозьке, мала всі основні ознаки державності. Відповідність Української держави своїй ролі та призначенню засвідчувала наявність таких ознак, як публічність влади, яка стала обов'язковою для усього населення

країни; територія, у межах якої ця організація була суверенною і єдиною; забезпеченість спеціальним апаратом управління. Істотні зміни в суспільному ладі, відповідно, позначилися і на праві як регуляторі суспільних відносин. Передусім, найсуттєвішим внеском у правову систему стала зміна соціальної сутності права. Нові норми права ґрунтувались на нових принципах і свідчили про домінування природно-правових поглядів на право. Право пов'язували, насамперед, не з державою, а з природою людини, суспільством, із тим, що його норми обумовлені природою людини, її суспільним буттям. На увагу заслуговує Конституція Пилипа Орлика (1710 р.), де були окреслено політичні контролюючі функції гетьмана щодо адміністрації, тобто нагляд за тим, щоб державні посади не заміщувались за хабарі, а також виписано політичні контрольні прерогативи Генеральної військової ради стосовно гетьмана, з метою запобігання порушенням прав і свобод людини.

У 70-80-ті рр. XVIII ст. постійний наступ російського царизму на державність українського народу завершився остаточною ліквідацією гетьманства, руйнуванням Запорозької Січі, запровадженням у лівобережній Україні губернського адміністративного устрою. У першій половині XIX ст. була завершена ліквідація російською імперською владою і українського національного права і набула чинності російська правова система (у частині державного і адміністративного характеру, наприклад, діяв Звід законів Російської імперії, який набув чинності на території України у 1835 р.) [7, с. 304]. У зв'язку з наявною різницею менталітетів, слід відмітити архаїчність норм існуючого законодавства, їх невідповідність тогочасним принципам права. Велика кількість нормативно-правових актів існувала на той час (адже, як свідчать історики, джерел у пореформеному російському праві не бракувало), однак відсутнім був принцип законності, бо закони не додержувались і досить часто грубо порушувались.

У добу Центральної Ради (1917-1921 рр.) можна спостерігати оновлення основних принципів права. Політичну спрямованість держави та основні принципи діяльності уряду визначила перша Декларація Генерального секретаріату (червень 1917 р.). У цьому документі йшлося про створення виконавчої «влади цілком нової, сучасної, спертої на зовнішні підвалини, ніж стара європейська і особливо дореволюційна російська власть». Віхами державотворення є Універсали Центральної Ради (Перший – 10.06.1917 р., Другий – 03.07.1917 р., Третій – 07.11.1917 р., Четвертий – 09.01.1918 р.), які були спрямовані на побудову держави на принципах демократії, автономії, рівності, незалежності. В Українській державі за часів гетьмана П.Скоропадського було зроблено спробу ефективно організувати модель влади. Ідея короткочасної сильної влади заради політичних і соціальних реформ втілювалася у затверджених Гетьманом «Законах про тимчасовий державний устрій України», згідно з якими, Гетьман у певному розумінні уособлював собою державу (виступаючи у внутрішній і зовнішній політиці як глава держави, фактично здійснюючи одноосібне правління) і був формально незалежним у своїй діяльності. Гетьману як верховній державно-правовій інстанції реально належала вся повнота законодавчої, виконавчої та судової влади.

Радянські часи ознаменувалися змінами в соціальному, політичному, державному житті, нові принципи спричинили нові підходи до розуміння права. У цей час відкидалися практично усі попередні, напрацьовані впродовж століть і тисячоліть розуміння права як універсальної соціальної цінності, міри свободи чи міри справедливості. Піддавалися нищівній критиці досягнення політичної та правової думки доби буржуазних революцій з їх постулатами позастановості й формальної рівності, однакової вимоги закону і права [7, с. 407]. Відсутнім було усвідомлення, що право повинно бути єдиним для всього суспільства мірилом поведінки, дій чи бездіяльності усіх загалом і кожної конкретної особи. Період нової економічної політики (НЕП 1921-1929 рр.) зумовив оновлений погляд на правову систему, об'єктивною необхідністю стала кодифікаційна робота щодо групування норм окремих галузей права. Так, у 1927 р. було прийнято перший (у вітчизняній практиці, законодавстві інших республік СРСР та для європейського досвіду) Адміністративний кодекс, хоча робота з його підготовки розпочалася ще з 1922 р. Кодекс не охоплював усе адміністративне

законодавство, мав відомчий характер у межах компетенції НКВС УСРР та його місцевих органів. В УСРР ще на самому початку підготовки Кодексу було визнано, що адміністративне законодавство, насамперед, має враховувати місцеві національні особливості, тому тут не може бути, як в інших галузях, прямої рецепції законодавства Росії. В.Б. Авер'янов зазначав, що розробники Адміністративного кодексу УСРР керувалися такими принципами: 1) запровадження революційної законності з метою зміцнення диктатури пролетаріату; 2) надання вольностей трудящим і утисків буржуазії; 3) визначення заходів примусу, які є не метою, а засобом і мають тенденції переходу до заходів переконання населення у необхідності добровільного виконання адміністративних приписів; 4) застосування заходів примусу при активному залученні до цього організацій трудящих (профспілки, парторганізації); 5) доведення до відома громадськості даних про заходи примусу; 6) підзвітність адміністративних органів організаціям трудящих; 7) узгодження адміністративної діяльності з інтересами національних меншин, врахування культурних та побутових особливостей місцевого населення; 8) визнання права на оскарження адміністративних розпоряджень за кожною організацією і приватною особою, а не лише за потерпілим; та ін. [10, с. 155-157]. До Адміністративного кодексу УСРР 1927 р. регулярно вносилися зміни і доповнення, але згодом він став перешкодою для адміністративної сваволі і без офіційного скасування з кінця 30-х рр. його перестали застосовувати.

Історія дослідження принципів адміністративного права нерозривно пов'язана з історією самого адміністративного права, оскільки формування окремої самостійної галузі права передбачає наявність основних поглядів, ідей, на яких вона вибудовується. Тобто, сумнівів не виникає, що адміністративне право як галузь і його принципи формувалися одночасно. З урахуванням галузевих досліджень можна стверджувати, що зародження основ (однак не окремої самостійної галузі) адміністративного права (а, відповідно, і його принципів) пов'язують й із часами Давнього Сходу (Вавилон, Єгипет, Індія, Китай), Греції та Риму, Київської Русі; під час перебування українських земель у складі Польщі, Литви та Речі Посполитої; у добу Запорізької Січі, Гетьманщини, Центральної Ради, Директорії; як складової частини поліцейського права. Однак, В.Б. Авер'янов виокремлював різницю між поліцейським і адміністративним правом і зазначав, що якщо поліцейське право використовувалося для впорядкування суспільних відносин шляхом застосування методів прямого примусу, то виникнення адміністративного права пов'язане з принципово іншим підходом – визнанням верховенства прав людини і громадянина, з ідеями правової держави, котрі сформувалися під час буржуазних революцій. Адміністративне право з початку свого існування було правом контролю за адміністрацією, правом захисту громадянина від сваволі з боку адміністративної влади [10, с. 19-20]. В.К. Колпаков, детально досліджуючи генезис інституалізації адміністративного права, стверджує, що остаточна трансформація старого поліцейського права в нову галузь – адміністративне право-пов'язана з працями А.І. Єлістратова [11, с. 137], у часових рамках – це початок ХХ століття, коли безпосередньо принципи адміністративного права не досліджувалися вченими-адміністративістами, але поява і становлення галузі адміністративного права не могла відбуватися хаотично, безпідставно, без ідейного підґрунтя.

Адміністративне право як досить мобільна галузь права не перебувала в статичному стані, а досить динамічно розвивалася. Відображення зазначеного можна простежити у становленні адміністративного права радянського періоду, для якого характерною особливістю була орієнтація на державу («людина для держави»), а центральної категорією, відповідно, – державне управління. У цьому контексті на увагу заслуговує стаття А.П. Коренєва «Принципы советского административного права» (1967 р.) [12], де автор наголошує на тому, що завдання подальшого вдосконалення адміністративно-правового регулювання різноманітних суспільних відносин вимагає глибокого вивчення широкого кола питань теорії адміністративного права, одним з яких є питання про його принципи. Окрім того, автор, ґрунтуючись на панівних ідеях соціалізму, досліджує поняття принципів адміністративного

права, їх співвідношення із загальними принципами права, а також робить спробу виокремити основні принципи радянського адміністративного права, до якого, зокрема відносить: принцип соціалістичного демократизму, принцип демократичного централізму, принцип плановості, принцип гуманізму, принцип єдності рівних прав і рівних обов'язків, принцип соціалістичного інтернаціоналізму, принцип соціалістичної законності. На жаль, широкого поширення та дослідження ці принципи не здобули.

Кінець ХХ століття ознаменувався розпадом СРСР, набуттям Україною незалежності і новою орієнтацією адміністративного права. Тепер, на відміну від радянської моделі, у центрі суспільних відносин, які врегульовані адміністративним правом, перебуває не держава, а людина («держава для людини», «сервісна держава»), що не могло не вплинути на особливості принципів адміністративного права. У цей період Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко висловлюють думку про те, що основні ознаки адміністративного права України пов'язані саме з його принципами, які недостатньо висвітлені в теорії адміністративного права [13, с. 30]. На початку ХХІ ст. при наявній необхідності дослідження принципів адміністративного права ще зустрічається дослідження принципів державного управління [14, с. 29-31]. Необхідно також зосередити увагу на сучасних доктринальних роботах, які з урахуванням кардинального перегляду предмета адміністративного права, відображають реальну позицію науки адміністративного права відносно її принципів. Їх поняттю, особливостям, характеристиці присвячені відповідні розділи в підручниках і навчальних посібниках Т.О. Коломоєць [15], С.Г. Стеценка [16], В.В. Коваленка [17] та ін., що свідчить про невід'ємність принципів адміністративного права від самої галузі.

З розвитком вітчизняної правової науки в незалежній Україні, дослідження принципів не залишається поза увагою. Окремі особливості застосування принципів у тій чи іншій сфері правового регулювання цікавили вітчизняних науковців, в адміністративному праві також питання принципів привертало увагу вчених-адміністративістів, зокрема в розрізі окремих інститутів.

Підтвердженням підвищеного інтересу до питань принципів адміністративного права є і монографія Т.О. Коломоєць і П.О. Баранчика «Принципи адміністративного права» (2012 р.) [18], у якій детально розглянуті історичні аспекти становлення принципів адміністративного права, їх поняття й особливості, охарактеризовані окремі групи принципів адміністративного права на основі авторської класифікації (принципи публічного управління, принципи діяльності органів виконавчої влади і їх посадових осіб, принципи публічної служби, принципи адміністративного судочинства, принципи адміністративно-деліктного права), окреслені доктринальний та законодавчий аспекти перспектив вдосконалення принципів адміністративного права. Ґрунтовно розглядає принципи адміністративного права Р.С. Мельник у статті «Інститут принципів адміністративного права у системі Загального адміністративного права України» [19], де на підставі дослідження доктринальних джерел автором зроблено узагальнення, що «вітчизняна адміністративно-правова доктрина чекає на своє наповнення принципами адміністративного права, яких раніше, власне кажучи, взагалі не існувало», і що недостатня увага принципам адміністративного права в наукових і навчальних джерелах «вкрай негативно впливає на адміністративно-правову науку та законодавство, викликає у студентів, науковців, юристів відчуття того, що принципи – це зайва теоретична конструкція, хоча насправді вони відіграють визначальну роль не тільки в теорії адміністративного права, але й у правотворчій та правозастосовній діяльності відповідних суб'єктів, зокрема у сфері судочинства». Однозначно, що дослідження генези наукових уявлень про принципи адміністративного права має системний характер, а відтак вимагає відповідного структурування, адже саме структура є фактором оновлення наукового погляду на принципи адміністративного права – їх кількісних і якісних перетворень, переходу від одного стану до іншого.

Так, розглянувши напрямки історіографії дослідження принципів адміністративного права у вітчизняній доктрині, можна запропонувати узагальнений підхід до формулювання етапів такого дослідження:

- початковий етап – до початку ХХ століття, характеризується відсутністю спеціальних доктринальних досліджень, але становленням адміністративного права і, відповідно, його принципів (формується базис для досліджень);
- радянський етап – середина ХХ століття, характеризується «державно-управлінською» спрямованістю, у доктринальних роботах, як правило, дослідженню підлягають принципи державного управління;
- етап незалежності України – кінець ХХ століття, характеризується спрямованістю адміністративного права на людину, її інтереси, права, свободи, у доктринальних роботах, як правило, дослідженню підлягають безпосередньо принципи адміністративного права;
- сучасний етап – початок ХХІ століття, характеризується переглядом предмета адміністративного права, його принципів, підвищенням інтересом з боку вчених-адміністративістів.

Отже, невід’ємною частиною розвитку систематизованої теорії адміністративного права є дослідження його принципів, у тому числі й у ретроспективному аспекті, що дозволяє простежити динаміку досліджуваної категорії і розглянути тенденції на майбутнє.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Сырых В.М. Логические обоснования общей теории права : в 2-т. / В.М. Сырых. – М. : Юринформ-центр, 2000– .– Т. 1 : Элементный состав. – 528 с.
2. Головин А. Понятие принципа права : некоторые вопросы / А. Головин // Арбитражный и гражданский процесс. – 2009. – № 4. – С. 2-6.
3. Харитонов Є.О. Рецепт римського приватного права (теоретичні та історико-правові аспекти) : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.01 / Харитонов Євген Олегович. – Одеса, 1997. – 473 с.
4. Цицерон М.Т. Про державу. Про закони. Про природу богів / [пер. з лат., примітки В. Литвинова]. – К. : Основи, 1998. – 476 с.
5. Правовий звичай як джерело українського права IX – XIX ст. / [І.Б. Усенко, В.Д. Бабкин, І.В. Музыка та ін.]; за ред. : І.Б. Усенко. – К. : Наукова думка, 2006. – 279 с.
6. Хачатуров Р.Л. Мирные договоры Руси с Византией / Р.Л. Хачатуров. – М. : Юрид. лит, 1988. – 178 с.
7. Правова система України : історія, стан та перспективи : у 5 т. / [Битяк Ю.П., Воронова Л.К., Гетьман А.П. та ін.]. – Х. : Право, 2008. – .– Т. 1 : Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України / за заг. ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. – Х. : Право, 2008. – 728 с.
8. Чистяков О.И. Российское законодательство X – XX веков [в 9 т.] / О.И. Чистяков. – М. : Юрид. лит., 1984. – . – Т. 1. Законодательство Древней Руси. – М. : Юрид. лит., 1984. – 432 с.
9. Яворницький Д.І. Історія запорізьких козаків [у 3-х т.] / Д.І. Яворницький. – К. : Світ, 1990-1991 – . – Т. 1 : 1990. – 319 с.

10. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. у 2-х т. / [ред. кол. : В.Б. Авер'янов]. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004 – . – Т. 1. Загальна частина : 2004. – 584 с.
11. Колпаков В.К. Адміністративне право : генезис інституалізації / В.К. Колпаков // Вісник Запорізького національного університету. – 2012. – № 1 (I). – С. 130-139.
12. Коренев А.П. Принципы советского административного права / А.П. Коренев // Правоведение. – 1967. – № 3. – С. 72-78.
13. Адміністративне право України : підручник / [Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дьяченко О.В. та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
14. Ківалов С.В. Адміністративне право України : навч.-метод. посібник / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – [вид. 2-ге, перероб. і доп.]. – Одеса : Юридична література, 2002. – 107 с.
15. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України : підручник / Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2012. – 528 с.
16. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посібник / С.Г. Стеценко. – 3-е изд., перераб. и доп. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.
17. Курс адміністративного права України : підручник / [Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Пастух І.Д., Сущенко В.Д. та ін.] ; за ред. В.В. Коваленка. – К. : Юрінком інтер, 2012. – 808 с.
18. Коломоєць Т.О. Принципи адміністративного права : монографія / Т.О. Коломоєць, П.О. Баранчик. – Запоріжжя : Поліграфічний центр «Сору Art», 2012. – 203 с.
19. Мельник Р.С. Інститут принципів адміністративного права у системі Загального адміністративного права України / Р.С. Мельник // Публічне право. – 2012. – № 3 (7). – С. 51-60.

#### REFERENCES

1. Syrykh V.M. Logicheskie obosnovaniya obshchei teorii prava : v 2-t. / V.M. Syrykh. – М. : Yurinform-tsentr, 2000. – . – Т.1 : Elementnyi sostav. – 528 p.
2. Golovin A. Ponyatie printsipa prava : nekotorye voprosy / A. Golovin // Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess. – 2009. – № 4. – P. 2-6.
3. Kharitonov E.O. Retseptsiya rims'kogo privatnogo prava (teoretichni ta istoriko-pravovi aspekti) : dis. ... doktora yurid. nauk: 12.00.01 / Kharitonov Evgen Olegovich. – Odesa, 1997. – 473 p.
4. Tsitseron M.T. Pro derzhavu. Pro zakoni. Pro prirodu bogiv / [per. z lat., primitki V.Litvinova]. – К. : Osnovi, 1998. – 476 p.
5. Pravovii zvichai yak dzherelo ukrains'kogo prava IX – XIX st. / [I.B. Usenko, V.D. Babkin, I.V. Muzika ta in.]; za red.: I.B. Usenko. – Kiiv : Naukova dumka, 2006. – 279 p.
6. Khachaturov R.L. Mirnye dogovory Rusi s Vizantiey / R.L. Khachaturov. – М. : Yurid. lit, 1988. – 178 p.
7. Pravova sistema Ukraini : istoriya, stan ta perspektivi : u 5 t./ [Bityak Yu.P., Voronova L.K., Get'man A.P. ta in.]. – Kh. : Pravo, 2008. – . – Т. 1 : Metodologichni ta istoriko-teoretichni problemi formuvannya i rozvitku pravovoi sistemi Ukraini / Za zag. red. M.V. Tsvika, O.V. Petrishina. – 728 p.

8. Chistyakov O.I. Rossiiskoe zakonodatel'stvo X – XX vekov. [V 9 t.] / O.I.Chistyakov. – M. : Yurid. lit., 1984. – . –  
T. 1. Zakonodatel'stvo Drevnei Rusi. – M.: Yurid. lit., 1984. – 432 p.
9. Yavornits'kii D.I. Istoriya zaporiz'kikh kozakiv [u 3-kh t.] / D.I. Yavornits'kii. – K. : Svit, 1990-1991– . –  
T. 1 : 1990. – 319 p.
10. Administrativne pravo Ukraini. Akademichnii kurs : pidruch. u 2-kh t. / [Red. kol. : V.B. Aver'yanov]. – K.: Vidavnitstvo «Yuridichna dumka», 2004– . –  
T. 1. Zagal'na chastina : 2004. – 584 p.
11. Kolpakov V.K. Administrativne pravo : genezis instutualizatsii / V.K. Kolpakov // Visnik Zaporiz'kogo natsional'nogo universitetu. – 2012. – № 1 (I). – P. 130 – 139.
12. Korenev A.P. Printsipy sovetskogo administrativnogo prava / A.P. Korenev // Pravovedenie. - 1967. – № 3. – P. 72-78.
13. Administrativne pravo Ukraini : pidruchnik / [Bityak Yu.P., Garashchuk V.M., D'yachenko O.V. ta in.] ; za red. Yu.P. Bityaka. – Kiiv : Yurinkom Inter, 2005. – 544 p.
14. Kivalov S.V. Administrativne pravo Ukraini : navch.-metod. posibnik / S.V. Kivalov, L.R. Bila. – [vid. 2-ge, pererob. i dop.]. – Odesa : Yuridichna literatura, 2002. – 107 p.
15. Kolomoets' T.O. Administrativne pravo Ukraini : pidruchnik / T.O. Kolomoets'. – Kiiv : Istina, 2012. – 528 p.
16. Stetsenko S.G. Administrativne pravo Ukraini : navch. Posibnik / S.G. Stetsenko. – 3-e izd., pererab. i dop. – Kiiv : Atika, 2011. – 624 p.
17. Kurs administrativnogo prava Ukraini : pidruchnik / [Kolpakov V.K., Kuz'menko O.V., Pastukh I.D., Sushchenko V.D. ta in.] ; za red. V.V. Kovalenka. – Kiiv : Yurinkom inter, 2012. – 808 p.
18. Kolomoets' T.O. Printsipi administrativnogo prava : monografiya / T.O. Kolomoets', P.O. Baranchik. – Zaporizhzhya : Poligrafichnii tsentr «Copy Art», 2012. – 203 p.
19. Mel'nik R.S. Institut printsipiv administrativnogo prava u sistemi Zagal'nogo administrativnogo prava Ukraini / R.S. Mel'nik // Publichne pravo. – 2012. – № 3 (7). – P. 51-60.

УДК 347.73: 336.2 (477)

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРОВЕДЕННЯ ОРГАНАМИ  
ДОХОДІВ І ЗБОРІВ УКРАЇНИ ДОКУМЕНТАЛЬНОЇ  
ПОЗАПЛАНОВОЇ ПЕРЕВІРКИ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ**

Яковенко Є.О., к.ю.н., головний державний інспектор

*Головне управління Міністерства доходів і зборів України у Дніпропетровській області, вул.  
Сімферопольська, 17-а, м. Дніпропетровськ, Україна  
yakovenkoA@i.ua*

Стаття присвячена актуальним питанням, пов'язаним з проведенням органами доходів і зборів України документальної позапланової перевірки платників податків на підставі підпункту 78.1.1 пункту 78.1. статті 78 Податкового кодексу України. При порушенні органом доходів і зборів