

ВНЕСОК ЮРІЯ ПАНЕЙКА У СТАНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

CONTRIBUTION OF YURIY PANEYKO TO THE DEVELOPMENT
OF ADMINISTRATIVE LAW

Гавриленко О.А., д.ю.н., професор,
професор кафедри міжнародного і європейського права
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

У статті здійснено дослідження наукової спадщини Юрія Лукича Панейка, українського правознавця XX століття, чия діяльність мала визначальний вплив на формування теоретичних і доктринальних основ адміністративного права. Акцентовано на ключових напрямках його наукових пошуків, зокрема у сферах публічного адміністрування, місцевого самоврядування, правового статусу адміністративного акту, адміністративної процедури та публічної служби. Найдокладніше проаналізовано дві фундаментальні праці Панейка – «Наука адміністрації й адміністративного права» та «Теоретичні основи самоврядування», які стали методологічним підґрунтям сучасного адміністративного права.

Ю. Панейко розглядав адміністративне право як самостійну галузь, що має чітко виокремлену предметну сферу, а саме регулювання організації виконавчої влади та взаємодії держави з громадянином. Автор акцентував на необхідності юридичної форми кожного адміністративного акту, його підпорядкованості принципу законності, обґрунтованості та можливості оскарження. Запропонований ним поділ адміністративного права на матеріальне і процесуальне значно випереджав свій час та згодом був втілений у правових системах європейських країн, а також частково імплементований у національному законодавстві України.

Окрему увагу приділено розкриттю концепції місцевого самоврядування, його бачення автономії громади, підзвітності адміністрації та децентралізації влади зберігає актуальність і сьогодні. Вагоме місце в науковому доробку вченого займає тема публічної служби: професіоналізм, етика, юридична відповідальність службовців, конкурсна система добору кадрів, які Ю. Панейко аналізував як засади побудови якісного державного апарату.

Зроблено висновок, що Юрій Панейко сформував наукову школу європейського зразка, пов'язану з традиціями Львівського університету. Його ідеї не лише вплинули на формування адміністративного права у Східній Європі, а й набули нового звучання у процесі реформ публічного управління в Україні після 2015 року. Спадщина Панейка – це не лише історико-правовий феномен, а й практичне підґрунтя для модернізації адміністративної юстиції, державної служби та законодавства у сфері врядування.

Ключові слова: Юрій Панейко, адміністративне право, адміністративна наука, наука адміністративного права, становище науки, історія права, адміністративна юстиція.

The article presents a thorough study of the scientific heritage of Yuriy Paneyko, a Ukrainian legal scholar of the twentieth century whose activities had a decisive impact on the formation of the theoretical and doctrinal foundations of administrative law. The author focuses on the key areas of his scientific research, in particular in the areas of public administration, local self-government, legal status of an administrative act, administrative procedure and public service. The author analyses two fundamental works of Paneyko – «The Science of Administration and Administrative Law» and «Theoretical Foundations of Self-Government», which became the methodological basis of modern administrative law.

Paneyko viewed administrative law as an independent branch with a clearly defined subject area – regulation of the organisation of executive power and interaction between the state and the citizen. The author emphasised the need for a legal form of each administrative act, its subordination to the principle of legality, validity and the possibility of appeal. The division of administrative law into substantive and procedural law proposed by him was far ahead of its time and was subsequently implemented in the legal systems of European countries, and partially implemented in the national legislation of Ukraine.

Special attention was paid to the concept of local self-government, and his vision of community autonomy, administrative accountability and decentralisation of power remains relevant today. An important place in the scientist's scientific work is occupied by the topic of public service: professionalism, ethics, legal responsibility of employees, competitive recruitment system – all of these were analysed by Paneyko as the basis for building a high-quality state apparatus.

Yuriy Paneyko formed a European-style school of thought linked to the traditions of Lviv University. His ideas not only influenced the development of administrative law in Eastern Europe, but also took on a new meaning in the process of public administration reforms in Ukraine after 2015. Paneyko's legacy is not only a historical and legal phenomenon, but also a practical basis for the modernisation of administrative justice, civil service and governance legislation.

Key words: Yuriy Paneyko, administrative law, administrative science, science of administrative law, status of science, history of law, administrative justice.

Адміністративне право як галузь юридичної науки та практики традиційно розвивалося під впливом видатних учених, чий дослідження, ідеї та практичні напрацювання відіграли ключову роль у його формуванні. Серед таких науковців особливе місце посідає Юрій Лукич Панейко (1886-1973) – один із провідних представників адміністративно-правової науки XX століття. Його діяльність збіглася з періодом становлення і розвитку національного адміністративного права, що зумовило значущість його наукового доробку для подальшої еволюції цієї галузі.

Дослідження внеску Юрія Панейка у розвиток адміністративного права надає змогу краще зрозуміти особливості становлення правових інститутів, їхню рецепцію у вітчизняній правовій традиції та адаптацію до сучасних викликів. Наукові розробки Панейка відзначаються глибоким аналізом природи адміністративної діяльності держави, взаємозв'язку між органами публічної влади

та громадянами, а також концептуальними підходами до вдосконалення адміністративно-правового регулювання.

Серед праць, у яких прямо або побіжно висвітлено життєвий шлях Ю. Панейка, подано короткий аналіз його наукового доробку в галузі адміністративного права, насамперед, відзначимо статті О. Терлюка, О. Сорочкіна, О. Терещука та ін. Але спеціального дослідження внеску цього непересічного вченого у розвиток адміністративного права до цього часу не здійснювалося.

Метою даної статті є дослідження основних ідей та наукових праць Юрія Панейка, визначення їхнього значення для формування сучасного адміністративного права, а також з'ясування історико-правового контексту його діяльності. Такий підхід надає змогу не лише окреслити внесок вченого у розвиток адміністративно-правової науки, а й виявити актуальні положення його вчення, що мають значення для сьогодення.

Наукові праці Юрія Панейка, його викладацька діяльність і внесок у розбудову правових інституцій стали фундаментом для розвитку сучасної адміністративно-правової науки як в Україні, так і за її межами. Панейко проявив себе не лише як талановитий педагог, а й як видатний дослідник і реформатор адміністративного права, а також організатор правничої освіти. Його дослідження відзначалися глибоким осмисленням сутності адміністративного права в демократичній державі та підкреслювали важливість його чіткого нормативного закріплення.

Професійна діяльність Юрія Панейка була тісно пов'язана з низкою провідних університетів Європи. У 1926 році він розпочав викладацьку роботу у Ягеллонському університеті в Кракові, а вже з 1928 року очолював кафедру адміністрації та адміністративного права. У період з 1931 по 1934 роки Панейко обіймав посаду декана факультету права і суспільних наук Віленського університету. Після завершення Другої світової війни він переїхав до Мюнхена, де активно продовжив свою викладацьку діяльність у складі Українського вільного університету, двічі займаючи посаду ректора цього закладу.

Захистивши у 1910 році докторську дисертацію, Панейко набув глибоких знань у європейських університетах, зокрема у Галле, Відні, а також у Франції та Швейцарії. Цей досвід значною мірою сформував його підходи до адміністративного права. Після Першої світової війни Юрій Панейко активно займався викладацькою діяльністю, працюючи у Кракові, Вільно та, згодом, у Мюнхені. Його життєвий і науковий шлях демонструє синтез європейських традицій і української правової думки, що стало підґрунтям для становлення та розвитку адміністративно-правової науки в Україні [6, с. 8-9].

Досліджуючи вплив вченого на українську правову думку в першу чергу розглядаємо його дві фундаментальні праці: «Наука адміністрації й адміністративного права» [1] та «Теоретичні основи самоврядування» [2]. Завдяки цим дослідженням, які Ю. Панейко здійснив, перебуваючи в еміграції, він нині вважається в світі одним з найвизначніших українських науковців-адміністративістів, в Україні ж його внесок почав вивчатися та оцінюватися лише зараз.

Юрій Панейко вважав адміністративне право самостійною галуззю, яка регулює діяльність публічної адміністрації та її взаємодію з громадянами. У своїй праці «Наука адміністрації й адміністративного права» варто наголосити на низці основних тез автора. Насамперед, він визначив адміністративне право як систему норм, що регулює організацію та функціонування виконавчої влади та відносини між адміністрацією та приватними особами; підкреслив важливість правової форми в діяльності адміністрації, вважаючи, що кожна адміністративна дія повинна мати правове обґрунтування та відповідати принципам законності; окреслив межі впливу адміністрації, наголосив на її підконтрольності праву; виступив за верховенство закону у сфері виконавчої влади, зацентрував на нормативності адміністративного впливу та забезпеченні прозорості публічного адміністрування; а також закликав підваляти сучасного бачення адміністративної відповідальності та юридичної логіки державної служби [1].

У своїй праці «Теоретичні основи самоврядування» Юрій Панейко детально дослідив історичний розвиток європейського місцевого самоврядування, який отримав свій імпульс у XVIII столітті внаслідок муніципальних реформ. Він проаналізував передумови виникнення цієї форми організації публічної влади та окреслив її характерні риси. Серед ключових ідей Панейка можна виділити такі положення: місцеве самоврядування є самостійною і невід'ємною складовою системи публічної влади, яка ґрунтується на принципах виборності та автономії територіальних громад.

Відмінною рисою місцевого самоврядування, на думку Панейка, є безпосередня участь жителів громади у вирі-

шенні питань місцевого значення, що контрастує з централізованими формами державного управління. При цьому компетенція органів місцевого самоврядування визначається виключно державою, а їхня діяльність здійснюється у суворих межах, встановлених законом. Таким чином, Панейко підкреслював важливість законодавчого регулювання діяльності органів самоврядування та необхідність гармонійної взаємодії між державними органами та місцевими громадами [2].

Панейко одним із перших у європейському просторі докладно описав правову природу адміністративного акту, тобто індивідуальне розпорядження органу адміністрації, що створює юридичні наслідки для адресата [1, с. 6]. Це положення практично ідентичне визначенню, закладеному в розділі 7 Закону України «Про адміністративну процедуру» [9]. Зокрема, ст. 2 ч. 2 КАСУ визначає, що завданням адміністративного судочинства є захист від рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень [10] – що повністю відповідає баченню Панейка щодо функції адміністративного акту.

Він надавав великого значення класифікації актів, їхній процедурі, можливостям оскарження. Панейко також глибоко дослідив поняття адміністративного розсуду та його меж, підкреслюючи важливість судового контролю над адміністрацією.

Його бачення випереджало час – він наполягав, що адміністративне право повинно не лише обмежувати владу, а й гарантувати належний рівень правових механізмів для громадян. Ця ідея знайшла пряме відображення у ст. 2 ч. 3 КАСУ, де зазначено, що суди під час ухвалення рішення повинні керуватись засадою верховенства права, а рішення повинно відповідати критеріям законності, обґрунтованості та пропорційності [10]. У такий спосіб закріплюється принцип, що адміністративний розсуд не повинен бути необмеженим.

Ю. Панейко був одним з перших, хто обґрунтував поділ адміністративного права на матеріальне і процесуальне. Матеріальна частина регулює саму адміністративну діяльність, тоді як процесуальна – процедури, форми та засоби її реалізації [1]. Такий поділ набув подальшого розвитку у європейській адміністративно-правовій доктрині. В українському законодавстві це реалізовано у ст. 1 КАСУ, яка встановлює правові рамки адміністративного процесу. Поділ функцій і процедур дозволяє структурувати адміністративне провадження, що було однією з головних вимог Панейка до правового механізму.

Він також наголошував на необхідності належного процедурного захисту, що передбачає чітке визначення строків розгляду справ, форм реагування адміністративних органів та наявність ефективних механізмів оскарження їхніх рішень. Такий підхід, на думку Панейка, був запорукою забезпечення прав і свобод громадян та підвищення ефективності публічного управління.

У своїх працях учений виокремлював громаду як головний суб'єкт місцевого самоврядування, наділений правом автономно вирішувати питання, що мають локальне значення, та самостійно обирати представницькі органи управління [4]. Панейко підкреслював важливість децентралізації влади, вбачаючи у цьому процесі необхідну передумову для демократизації державного управління та підвищення його легітимності. Такий підхід, на його думку, сприяв зміцненню демократичних інститутів і забезпеченню більшої участі громадян у публічному житті.

Його наукові ідеї отримали подальший розвиток у працях наступних поколінь дослідників, особливо в контексті концепції муніципального самоврядування. Панейко закликав до побудови таких моделей місцевої влади, які б відповідали європейським стандартам відкритості, прозорості та підзвітності перед громадянами. Він наголошував на необхідності чіткої взаємодії центральних і місцевих

органів влади, що має базуватися на збереженні балансу їхніх компетенцій і повноважень.

Його ідеї знайшли своє відображення, зокрема, у положеннях статті 140 Конституції України, яка закріплює право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення. Принципи автономії, публічності та демократичного управління, які пропонував Панейко, сьогодні визнаються основоположними елементами європейської моделі місцевого самоврядування. Його підходи не лише зберегли свою актуальність, а й стали підґрунтям для сучасного розвитку адміністративно-правових інститутів та реалізації ідеї децентралізації у демократичних суспільствах.

На момент становлення наукової діяльності Панейка західноукраїнські землі перебували в складі Австро-Угорщини. Львів, як центр Галичини, мав розвинуту систему місцевого самоврядування. Цей досвід він враховував у своїх працях, акцентуючи на потребі поєднання центрального адміністрування з локальною ініціативою.

Особливу увагу приділив правовому статусу публічної служби, наполягаючи на необхідності законодавчого регулювання прав, обов'язків і гарантій службовців. Для нього публічна служба – це не просто виконання функцій, а служіння публічному інтересу [1, с. 48-53]. У зв'язку з цим Панейко визнавав важливість професійної підготовки службовців, закликав до запровадження конкурсного відбору, етичного кодексу та системи безперервного підвищення кваліфікації. Вказані погляди значною мірою передували сучасним підходам до формування якісного державного управління. Ці ідеї практично ідентичні тим, що викладено у ст. 4 Закону України «Про державну службу», де державна служба описана як публічна, політично нейтральна, професійна діяльність в інтересах суспільства.

Юрій Панейко також наголошував, що публічні службовці повинні нести не лише внутрішню дисциплінарну, а й юридичну відповідальність перед громадянами. Ця ідея реалізується частково через ст. 1174 Цивільного кодексу України, яка передбачає відповідальність держави за шкоду, заподіяну службовцями. Водночас механізм притягнення конкретного посадовця до відповідальності залишається формальним та ускладненим.

Окрім, автор пропонував запровадити інститут адміністративного договору – взаємної домовленості між адміністрацією та приватною особою щодо реалізації адміністративних функцій. У сучасному законодавстві України цей інструмент відсутній як самостійна правова категорія. Частково елементи реалізовані в сфері концесій і державно-приватного партнерства, але без належної адміністративно-процесуальної бази.

Вчений акцентував на тому, що адміністрація повинна діяти відкрито, мотивувати свої рішення, надавати громадянам інформацію про процедури та критерії рішень. В Україні прийнято Закон «Про доступ до публічної інформації», однак відсутній обов'язок повного мотивування адміністративного акту, як це передбачено, наприклад, у Франції чи Німеччині. Пропонував активне залучення громадян до діяльності адміністрації через дорадчі ради, слухання, консультування. У сучасному праві передбачено створення громадських рад (постанова КМУ №996), адміністрації – слабкі або відсутні.

Як уже вище згадувалося, Юрій Панейко активно займався викладацькою діяльністю, читаючи лекції з адміністративного права в різних університетах Європи. Його праці стали основою для формування навчальних програм, а також сприяли підготовці нових поколінь юристів [5]. Методологічно він поєднував теоретичні знання з практичними навичками, вважаючи, що це дозволяє студентам краще розуміти сутність адміністративного права та ефективно застосовувати його на практиці.

Панейко добре знав праці провідних європейських правознавців свого часу, зокрема Отто Маєра, Карла Лабанда, Георга Еллізека та інших. Його підходи значною мірою перегукувалися з ідеями Макса Вебера, зокрема щодо ролі бюрократії як важливої, хоч і складної, структури в системі управління. Разом з тим, Панейко акцентував особливу увагу на необхідності запровадження правових механізмів стримування і контролю, які б забезпечували від зловживань адміністративною владою та гарантували дотримання прав і свобод громадян.

Такий баланс між теоретичною глибиною і практичною спрямованістю робить Панейку близьким до традиції мислителів, які поєднували континентальну системність з прагматизмом англосаксонської моделі державного управління. Його творчий доробок демонструє здатність інтегрувати кращі здобутки різних правових систем для розбудови сучасної демократичної адміністративно-правової науки.

Завдяки своєму авторитету та вагомому впливу на наукове середовище Львова, ідеї Юрія Панейка знайшли своє місце у навчальних програмах юридичного факультету Львівського університету [3]. Саме тут утворився окремий напрям адміністративно-правової науки, тісно пов'язаний з європейською правовою традицією. Концепції Панейка, зокрема його погляди на правову природу адміністрації та необхідність законності у діяльності адміністративних органів, лягли в основу багатьох сучасних підручників і досліджень.

Створена ним наукова традиція не лише збереглася, а й продовжила розвиватися у працях його учнів і наступників, які продовжили вивчати адміністративне право з позицій, що поєднували українську правничу школу з кращими західноєвропейськими зразками. Усе це свідчить про важливу роль Львівської правової школи у формуванні української правової науки на засадах європейських стандартів та демократичних цінностей.

Погляди Юрія Панейка виявилися надзвичайно актуальними в процесі пострадянських реформ. Зокрема, положення КАС України 2017 року перегукуються з його ідеями про ефективний захист особи від свавільних рішень влади. Бачення вченого щодо публічних і приватних інтересів перегукується з концепцією сервісної держави. Його методологія поєднувала історико-правовий і компаративний підходи.

Панейко створив доктринальний фундамент адміністративного права, заснований на принципах верховенства права та захисту гідності людини [3].

У результаті проведеного дослідження можна дійти кількох важливих висновків щодо вагомості внеску Юрія Панейка у розвиток адміністративного права. Насамперед, Панейко стояв біля витоків становлення адміністративно-правової науки в Україні та зумів поєднати європейські теоретичні підходи з українським правничим контекстом. Його роботи стали методологічним підґрунтям для подальших досліджень у галузі адміністративного права. Окрім того, можемо сказати, що Юрій Панейко не просто сприяв становленню адміністративного права як науки – він сформував концептуальні засади, що досі є фундаментом цієї галузі. Особливу увагу вчений приділяв необхідності чітких правових рамок для діяльності адміністративних органів та ефективних процедур оскарження їхніх рішень. Це свідчить про глибоке розуміння важливості захисту прав і свобод громадян у демократичній державі. Його праці актуальні в умовах реформування публічного управління в Україні. Спадщина Панейка є доказом інтеграції української правової думки у європейський інтелектуальний простір, а наукові ідеї зберігають значення не лише як історичні розвідки, а й як платформа для модернізації українського адміністративного права з урахуванням принципів належного врядування, прозорості, правової визначеності та захисту прав людини.

ЛІТЕРАТУРА

1. Панейко Ю. Наука адміністрації й адміністративного права (загальна частина). Т. 1. Авгсбург, 1949. 115 с.
2. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Мюнхен, 1963. 160 с.
3. Ковбас І., Цепенда Д. Ідеологічні константи розвитку адміністративно-правової науки у Львівському національному університеті ім. Івана Франка. Академічні візії. 2025. Вип. 43. С. 1–9. URL: <https://www.academy-vision.org/index.php/av/article/download/1899/1778/1819> (дата звернення 05.03.2025).
4. Стецюк Н. Доктрина місцевого самоврядування Юрія Панейка і сучасні проблеми конституційної реформи в Україні. *Теорія і практика конституціоналізму: український та зарубіжний досвід*: мат. 2 міжнар. наук.-техн. конф. (Львів, 28 квітня 2016 р.). Львів, 2016. С. 205–209.
5. Терещук О. Юрій Панейко та Львівський університет. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2018. Вип. 67. С. 139–147.
6. Андрусяк Т. Юрій Панейко та його вклад в розвиток української правової думки. *Місцева влада й самоврядування в Україні та державах світу: історія та сучасність (аспекти права)*: мат. 6 всеукр. наук.-теорет. Інтернет-конф. (Львів, 30 травня 2017 р.). Львів, 2017. С. 5–12.
7. Сорочкін О. Юрій Панейко – український теоретик місцевого самоврядування та адміністративного права. *Місцева влада й самоврядування в Україні та державах світу: історія та сучасність (аспекти права)*: мат. 6 всеукр. наук.-теорет. Інтернет-конф. (Львів, 30 травня 2017 р.). Львів, 2017. С. 12–18.
8. Терлюк О. Державна теорія самоврядування Юрія Панейка. *Місцева влада й самоврядування в Україні та державах світу: історія та сучасність (аспекти права)*: мат. 6 всеукр. наук.-теорет. Інтернет-конф. (Львів, 30 травня 2017 р.). Львів, 2017. С. 18–20.
9. Закон України про адміністративну процедуру від 17 лютого 2022 р. №2073-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. №15. Ст.50.
10. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06 липня 2005 р. №2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. №35-36, №37. Ст.446.

REFERENCES

1. Paneiko Y. Science of Administration and Administrative Law (general part). Vol. 1. Augsburg, 1949. 115 c.
2. Paneiko Y. Theoretical foundations of self-government. Munich, 1963. 160 c.
3. Kovbas I., Tsependa D. Ideological Constants of the Development of Administrative and Legal Science at the Ivan Franko National University of Lviv. Academic visions. 2025. Issue 43. C. 1-9. URL: <https://www.academy-vision.org/index.php/av/article/download/1899/1778/1819> (accessed 05.03.2025).
4. Stetsiuk N. The Doctrine of Local Self-Government of Yuriy Paneiko and Modern Problems of Constitutional Reform in Ukraine. Theory and practice of constitutionalism: Ukrainian and foreign experience: mat. 2 international scientific and technical conference (Lviv, 28 April 2016). Lviv, 2016. C. 205-209.
5. Tereshchuk O. Yuriy Paneiko and Lviv University. Lviv University Bulletin. Legal Series. 2018. Issue 67. C. 139-147.
6. Andrusiak T. Yuriy Paneiko and his contribution to the development of Ukrainian legal thought. Local government and self-government in Ukraine and the world: history and modernity (aspects of law): mat. 6th All-Ukrainian scientific and theoretical conf. Internet conf. (Lviv, 30 May 2017). Lviv, 2017. C. 5-12.
7. Sorochkin O. Yuriy Paneiko – Ukrainian theorist of local self-government and administrative law. Local authorities and self-government in Ukraine and countries of the world: history and modernity (aspects of law): mat. 6th All-Ukrainian scientific and theoretical conf. Internet conf. (Lviv, 30 May 2017). Lviv, 2017. C. 12-18.
8. Terliuk O. State Theory of Self-Government by Yuriy Paneiko. Local authorities and self-government in Ukraine and the world: history and modernity (aspects of law): mat. 6th All-Ukrainian scientific and theoretical conf. Internet conf. (Lviv, 30 May 2017). Lviv, 2017. C. 18-20.
9. Law of Ukraine on Administrative Procedure of 17 February 2022 No. 2073-IX. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2023. №15. Art. 50.
10. Code of Administrative Procedure of Ukraine: Law of 06 July 2005 No. 2747-IV. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2005. №35-36, №37. Article 446.