

УДК 340.114(477)

Р.С. МЕЛЬНИК, канд. юрид. наук, ст. наук. співр., Харківський національний університет внутрішніх справ

ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ У СИСТЕМІ УКРАЇНСЬКОГО ПРАВА

Ключові слова: адміністративне право, адміністративний процес, адміністративна юстиція, система

На сторінках сучасної наукової літератури можна зустріти чималу кількість розмов про інститут адміністративної юстиції, про його призначення та перспективи розвитку. Значимо, що з часу вступу у дію Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [1] більшість творчих доробок, які виносяться на обговорення, носять практичний характер, спрямований на розв'язання проблем та колізій, які мають місце у адміністративно-процесуальному законодавстві. Проте не варто забувати й про науково-теоретичний бік зазначеного питання, оскільки від досконалості та глибини наукового опрацювання інституту адміністративної юстиції, в кінці кінців, залежить і ефективність його функціонування. За доказами тісного зв'язку науки та практики далеко ходити не треба. У цьому плані досить згадати КАС України, багато положень якого розроблено науковцями. Саме завдяки їх творчій та наполегливій праці законодавство про діяльність адміністративних судів було наповнено принципово новими термінами – публічно-правові відносини, адміністративний договір, публічна служба тощо, які суттєвим чином не тільки збагатили науку адміністративного права та адміністративного процесу, але і розширили межі судової діяльності. Отже, все це, на наш погляд, свідчить про необхідність продовження науково-теоретичних досліджень сучасного інституту ад-

міністративної юстиції.

Не дивлячись на те, що нині наукові дослідження у названій сфері проводяться значною кількістю науковців, серед яких, перш за все, хочеться назвати прізвища В.М. Бевзенка, Р.О. Куйбіди, О.М. Пасенюка, В.Г. Перепелюка, В.І. Шишкіна та багатьох інших, проте на порядку денному у переліку невіршених залишилося ще чимало питань. Одним з таких питань є те, що пов'язане із визначенням місця інституту адміністративної юстиції у системі національного права взагалі та адміністративного права, зокрема. Принагідно відмітимо, що зазначена проблематика характеризується також і певною науковою новизною, оскільки питання місця інституту адміністративної юстиції у системі права розглядається сучасними авторами переважно поверхово та безсистемно.

Таким чином, метою даної статі є визначення місця інституту адміністративної юстиції у системі українського права, що передбачає розв'язання декількох взаємопов'язаних завдань: з'ясування особливостей історичного становлення та розвитку інституту адміністративної юстиції через призму його розташування у системі вітчизняного права; дослідження зарубіжних концепцій місця інституту адміністративної юстиції у системі права; вироблення сучасного підходу до розміщення інституту адміністративної юстиції у системі вітчизняного права.

Переходячи безпосередньо до вирішення завдань даної статті вважаємо за необхідне перш за все наголосити на тому, що нині у більшості випадків інститут адміністративної юстиції аналізується у межах загальної частини адміністративного права. Це пов'язано, зокрема, з тим, що правові відносини, які виникають під час здійснення адміністративного судочинства відносяться вченими до предмету адміністративного права. Так, наприклад, в одному з останніх підручників з адміністративного права, виданому за редакцією В.Б. Авер'янова, зазначається, що до предмета адміністративного права входять

відносини, що формуються у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів і поновленням порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права [2, с.70]. Подібна точка зору, на наш погляд, викликає чималу кількість запитань щодо її обґрунтованості, що, як наслідок, зобов'язує нас детально зупинитися на її аналізі.

Вивчення сучасної літератури з адміністративного права, в якій ставиться питання про правову природу інституту адміністративної юстиції, показує, що окремі автори, фактично, продовжують розвивати радянську концепцію адміністративного процесу. Зміст цієї концепції полягає у тому, що адміністративний процес є категорією, в межах якої знаходить прояв процесуальна діяльність, пов'язана із застосуванням матеріальних норм адміністративного права, причому незалежно від того, хто їх застосовує – суб'єкти публічного управління або адміністративні суди. Подібне ставлення до адміністративного процесу сформувалося у радянській адміністративно-правовій науці у другій половині ХХ ст., тобто у період активного розвитку суто радянського праворозуміння, та формування суто радянського адміністративного права, якому на ті часи вдалося вже повністю позбутися від нашарувань дореволюційних та буржуазних правових концепцій. Переломним моментом у цьому плані, як відомо, стала перша Всесоюзна нарада з питань радянської держави та права, результати якої було покладено у підґрунтя теорії радянського адміністративного права. Зокрема, учасниками наради була висловлена точка зору щодо безконфліктного характеру адміністративно-правових відносин, що виникали між посадовими особами та громадянами [3, с.137]. Інакше кажучи, науковці заперечували наявність конфліктів між особою та владою у СРСР, а раз так, то і не визнавали необхідності розбудови у СРСР інституту адміністративної юстиції та її процесуальної форми – адміністративного процесу.

Таким чином, сформульована у дореволю-

ційний період розвитку вітчизняної науки адміністративного права судова концепція адміністративного процесу, наприкінці 30-х – початку 40-х рр. ХХ ст. втратила у СРСР своє значення, а термін «адміністративний процес» почав використовуватися у якості дефініції, за допомогою якої позначалася діяльність органів державного управління, пов'язана із застосуванням матеріальних норм адміністративного права.

Зазначений підхід до розуміння сутності адміністративного процесу не змінився і після закріплення у Конституції СРСР 1977 р. права громадян на оскарження до суду дій та рішень посадових осіб, вчинених з порушенням закону або перевищенням повноважень. Цей факт можна пояснити зокрема запереченням існування у СРСР принципу розподілу влади, що, як наслідок, не зобов'язувало науковців розмежовувати судовий та позасудовий види правозастосовчої діяльності, а раз так, то у межах адміністративного процесу могла бути об'єднана правозастосовна діяльність як виконавчо-розпорядчих органів, так і суду, у тому разі коли вона мала зв'язок із сферою державного управління. З цього приводу, зокрема, досить чітко висловився В. Горшеньов, який писав, що незалежно від того, які органи реалізують матеріальні норми, природа процесуальних відносин є адекватною матеріальним правовідносинам [4, с.171]. Отже, саме подібна позиція і визначила відношення радянських науковців до сутності та змістовного наповнення терміну адміністративний процес, який, як вже було зазначено вище, до сьогоднішнього дня продовжує існувати у межах загальної частини адміністративного права, виступаючи одночасно з цим категорією, яка об'єднує у собі процедурну діяльність органів публічної адміністрації та процесуальну діяльність адміністративних судів [5, с.132]. Показовим у цьому плані є, на наш погляд, той факт, що в обґрунтування наведеної позиції її авторами покладено виключно висновки (наукові концепції), сформульовані або за радянських

часів, або представниками «неорадянської» школи адміністративного права. У зв'язку з цим виникає логічне питання, а що більше ніж стоп'ятдесятирічні здобутки європейської науки адміністративного права нічого для нас неварті? Чи ми просто не знаємо іноземних мов, а раз так, то і не можемо їх проаналізувати? З цього приводу хочеться лише відмітити, що наші попередники, а фактично фундатори вітчизняної науки адміністративного права – А.І. Єлістратов, В.Л. Кобалевський, О.Ф. Євтихійєв, М.П. Карадже-Іскров, думали принципово по-іншому, в обов'язковому порядку, як наслідок, орієнтуючись у своїх роботах на наукові досягнення європейської школи адміністративного (поліцейського) права. Це було пов'язано у першу чергу з тим, що російські вчені, як слушно відзначив свого часу В.М. Лешков, на ті часи «тільки вслуховувалися та вдавалися у те, що за кордоном було говорено, написано та зроблено у частині поліції, а в ХІХ ст. тільки викладали російською мовою поняття, розроблені Юсті, Зонненфельсом, Бергом та Модем» [6]. Цей вислів певною мірою є актуальним і сьогодні, оскільки сучасна українська наука адміністративного права, як це і не прикро визнавати, набагато відстає від європейської, а раз так, то без звернення до досвіду європейських держав ми просто приречені на малоефективне тупцювання на місці.

Описане вище розуміння адміністративного процесу знаходить прояв виключно у наукових працях вчених, які працюють на теренах колишнього СРСР. Що ж стосується розуміння концепції адміністративного процесу в європейських державах, то вона має там зовсім інший зміст. Її особливість у порівнянні з радянською теорією полягала у тому, що адміністративно-процесуальне право, тобто сукупність норм, які регламентували порядок розгляду публічних спорів в адміністративних судах, розглядалося виключно через призму самостійної галузі публічного права, яка існувала та розвивалася паралельно з галуззю адміністративного права.

Розмежування адміністративного права та адміністративно-процесуального права було обумовлено переходом європейських країн на шлях розбудови правової державності, необхідними елементами якої була концепція розподілу влади, а також запровадження адміністративного судочинства [7, с.5]. З огляду на це, наприклад, у німецькій теорії адміністративного права виникло декілька термінів, за допомогою яких вчені почали відмежовувати принципово різні види діяльності відповідних органів держави. Так, для позначення діяльності органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, пов'язаної із застосуванням матеріальних норм публічного, перш за все, адміністративного права у правовий обіг було введено поняття «адміністративна процедура» (Verwaltungsverfahren). Натомість процесуальна діяльність адміністративних судів визначалася через дефініцію «адміністративний процес» (Verwaltungsprozeß). Розмежування названих видів процесуальної діяльності, як наслідок, вплинуло і на зовнішній вигляд системи німецького права, у межах якої, з'явилася самостійна галузь права – адміністративно-процесуальне право і, відповідно, у межах загального адміністративного права був виділений правовий інститут адміністративної процедури.

Принагідно відмітимо, що європейський досвід у сфері теорії адміністративного права є для України не тільки цікавим, але у чималій мірі й обов'язковим. В останньому випадку мова йде про євроінтеграційні плани нашої держави, яка взяла не себе зобов'язання адаптувати свою правову систему до правової системи Європейського Союзу [8, 9], а раз так, то українським законодавцем, а з ним і українською правовою наукою мають бути враховані принципи її побудови, її внутрішня структура, взаємозв'язок між галузями права. Відзначимо, що це завдання має першочергову роль саме у сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, оскільки норми адміністративного права по-

кладено у підгрунття формування європейського адміністративного простору [10], який є, фактично, базисом для функціонування усього Європейського Союзу.

Переходячи поступово від розгляду особливостей формування вітчизняної концепції адміністративного процесу та з'ясування підходів європейських науковців до змісту названої дефініції до аналізу сучасного стану справ у даній сфері, ще раз відмітимо, що нині інститут адміністративної юстиції у переважній більшості випадків розглядається в якості складового елементу загальної частини українського адміністративного права, з чим особисто ми категорично не можемо погодитися з огляду на наступне.

Включення того або іншого інституту або підінституту адміністративного права до його загальної частини не може здійснюватися виходячи з простого бажання науковців або поверхового пояснення доцільності чи недоцільності такого кроку (про подібний підхід до формування системи радянського права взагалі та системи адміністративного права зокрема ми згадували вже вище. Зокрема, у 1938 р. названі системи були сформовані виходячи виключно із завдань функціонування тоталітарної держави та потреб правлячої влади). Натомість система адміністративного права, як і будь-яка інша соціальна система, являє собою складну конструкцію, яка формується та розвивається під впливом певних чинників або системоутворюючих факторів [11, с.49]. Виходячи з цього, визначення можливості або неможливості включення того або іншого інституту до системи адміністративного права, має здійснюватися через призму відповіді на питання, а чи узгоджується зміст та завдання цього інституту із тими факторами, які визначають загальну побудову системи адміністративного права.

Формування системи адміністративного права здійснюється під впливом чималої кількості факторів, одним з яких є теорія правової держави. Фактично першою сходинкою у напрямку розбудови правової держа-

ви, як відомо, є запровадження у сферу її функціонування принципу розподілу влади, що передбачає делегування основних державних функцій незалежним один від одного органам: парламенту, адміністрації та суду, здатних контролювати один одного за допомогою відповідних механізмів [12]. Одним із таких механізмів є інститут адміністративної юстиції, покликаний здійснювати спеціалізований судовий контроль за діями та рішеннями публічної адміністрації. Розмірковуючи щодо сутності цього інституту вчені вже на початку минулого сторіччя писали, що такий контроль мають здійснювати компетентні органи (суди), які отримали ґрунтовну юридичну підготовку, становище і діяльність яких були би поставлені у такі умови, що виключають можливість припущень про їх упередженість або партійність. Контролю цих авторитетних та таких, що користуються довірою суспільства, органів і слід підпорядкувати усі неправомірні дії адміністрації, усунути усі перепони, які могли би загальмувати або паралізувати його застосування [13].

Для того, щоб забезпечити подібний особливий правовий статус органів адміністративної юстиції (адміністративних судів), зрозуміло, необхідне спеціальне законодавство, норми б якого «піднімали» адміністративні суди над публічною адміністрацією. Проте чи можливо вести мову про особливий правовий статус адміністративних судів щодо публічної адміністрації у разі, якщо нормативні акти, які регулюють діяльність названих суб'єктів, розміщено у межах загальної частини адміністративного права, покликано нині сприяти утвердженню пріоритету прав і свобод людини в усіх сферах її взаємодії з публічною адміністрацією, її органами і посадовими особами [14, с.148]. Чи не вже адміністративні суди є видом (різновидом) публічної адміністрації!? Зрозуміло, що такий висновок є повністю абсурдним, як і те, що інститут адміністративної юстиції є складовим елементом загальної частини адміністративного права.

Правовий статус адміністративних судів нині визначається низкою законодавчих актів – Конституцією України [15], Законом України «Про судоустрій України» [16], КАС України, які сукупно складають джерельну базу адміністративно-процесуального права України.

Адміністративно-процесуальне право характеризується особливим предметом правового регулювання, для нього є характерним певне поєднання методів правового регулювання, воно базується на сукупності спеціальних принципів [17, с.78, 81, 102]. На підставі цього, можна зробити однозначний висновок про те, що інститут адміністративної юстиції, пройшовши досить довгий трансформаційний шлях у межах системи вітчизняного адміністративного права, набув ознак цілісної галузі права, які дозволяють йому зайняти самостійне місце у системі національного права. Зазначений висновок є надзвичайно принциповим не лише для подальшого розвитку адміністративно-процесуального права, у тому числі адміністративно-процесуального права як галузі правознавства та навчальної дисципліни, але й для адміністративного права, а перш за все, для системи останнього, яка втративши один із своїх елементів (інститут адміністративної юстиції), має неодмінно орієнтуватися на подальші трансформаційні зміни.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747–IV // ВВР України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х : Т. 1. Загальна частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юрид. думка», 2004. – 584 с.
3. Егоров П. Ю. Становление советского административного права (1917–1940) / Ю. П. Егоров. – Ульяновск : ОАО «ИПК «Ульяновский Дом печати», 2006. – 160 с.

4. Теория юридического процесса / [авт. кол.: В. М. Горшенев, В. Г. Крупнин, Ю. И. Мельников и др.] ; под общ. ред. В. М. Горшенева. – Х. : Вища школа, 1985. – 192 с.

5. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій ; за заг. ред. О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2007. – 416 с.

6. Лешков В. Н. Рецензия на работу Андреевского «Полицейское право» / В. Н. Лешков // Беседа. – СПб., 1871. – Т. 1. – № 5. – С. 27.

7. Schwabe, Jürgen: Verwaltungsprozeßrecht: e. Einf. / Jürgen Schwabe. – 3., neubearb. u. erw. Aufl. – Düsseldorf: Werner, 1991. – 134 s.

8. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами : від 14.06.1994 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 24. – Ст. 1794.

9. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» : від 18.03.2004 р., № 1629–IV // ВВР України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

10. Пухтецька А. Поняття європейського адміністративного простору: необхідність запровадження у вітчизняній адміністративно-правовій науці / А. Пухтецька // Юридична Україна. – 2006. – № 2. – С. 38–44.

11. Аверьянов А. Н. Системное познание мира: Методологические проблемы / А. Н. Аверьянов. – М. : Политиздат, 1985. – 263 с.

12. Рейснер М. Что такое правовое государство / М. Рейснер // Вестник права. – 1903. – Кн. 4. – С. 71–99.

13. Горбунов А. Законность управления и ее необходимые условия / А. Горбунов // Право. – 1905. – № 1. – С. 9–26.

14. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / [Авер'янов В. Б., Бояринцева М. А., Кресіна І. А. та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Наук. думка, 2007. – 588 с.

15. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

16. Закон України «Про судоустрій України» : від 7.02.2002 р., № 3018-III // ВВР

України. – 2002. – № 27–28. – Ст. 180.

17. Комзюк, А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 542 с.

Мельник Р. С. Інститут адміністративної юстиції у системі українського права / Р. С. Мельник // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 618–623 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10mrccup.pdf>

Через призму історичного, міжнародного та сучасного досвіду наукового розуміння, а також нормативного регулювання інституту адміністративної юстиції доводиться необхідність його трансформації у самостійну галузь українського права – адміністративно-процесуальне право.

Мельник Р.С. Інститут адміністративної юстиції в системі українського права

Через призму історичного, міжнародного і сучасного досвіду наукового розуміння, а також нормативного регулювання інституту адміністративної юстиції доводиться необхідність його трансформації в самостійну галузь українського права – адміністративно-процесуальне право.

Melnik R.S. Institute of Administrative Justice in System of the Ukrainian Right

Through a prism of historical, international and modern experience of scientific understanding, and also standard regulation of institute of administrative justice necessity of its transformation for independent branch of the Ukrainian right – administratively-procedural right is proved.