
РЕЦЕНЗІЯ НА НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК ДОКТОРА ЮРИДИЧНИХ НАУК РОМАНА СЕРГІЙОВИЧА МЕЛЬНИКА «ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО В ПИТАННЯХ І ВІДПОВІДЯХ»¹

Зима
Олександр Тарасович,
доцент кафедри
адміністративного права
Національного
юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
кандидат юридичних
наук, доцент

Динамічний розвиток адміністративного права як галузі, стрімке зростання обсягів адміністративного законодавства та кількості вчених-адміністративістів привело до гострих наукових дискусій стосовно основних, базових категорій адміністративного права. Ці дискусії не лише знайшли відображення на сторінках наукових видань і в проведенні науково-практичних конференцій, а й певним чином вплинули на Програму фахового вступного випробування з адміністративного права, яке складають під час вступу на навчання для здобуття ступеня магістра за спеціальністю 081 «Право». Як наслідок, у значній частині навчальної літератури з адміністративного права нині відсутня частина інформації, що є необхідною для підготовки до вступних іспитів, оскільки автори цих робіт не розділяють наукові позиції, що отримали перевагу під час розроблення згаданої програми.

За таких обставин істотне оновлення корпусу навчальної літератури з адміністративного права є на часі. Саме в межах цього тренду професором Романом Сергійовичем Мельником написано працю «Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях». Книга є навчальним посібником, тобто навчальним виданням, що доповнює або частково замінює підручник. Однак вона видана в досить нетиповому для України форматі. Це не конспект лекцій чи скорочений, «оптимізований» підручник, а F.A.Q., тобто комплекс поширених питань, які можуть виникнути в студентів у процесі вивчення загального адміністративного права.

Підкреслимо, ідеться не про відповіді на питання екзаменаційних білетів (поширена нині форма квазіпосібників, які фактично є шпаргалками, що негативно впливають на засвоєння студентами матеріалу, фільтруючи його), це саме F.A.Q., який має на меті заповнити прогалини та усунути недоліки, припущені під час написання Р.С. Мельником та В.М. Бевзенком підручника «Загальне

¹ Мельник Р.С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навчальний посібник. К.: Юрінком Інтер, 2018. 304 с.

адміністративне право», а також низки подальших навчальних видань, які спиралися на цю ж саму систему ідей.

Чи досягнуто поставленої мети в роботі пана Мельника?

Для того щоб дати відповідь, спробуємо проаналізувати зміст посібника. До нього увійшли 115 питань, кожне з яких віднесене до однієї з таких шести глав:

1. Адміністративне право як галузь публічного права.
2. Принципи адміністративного права.
3. Джерела адміністративного права.
4. Суб'єкти адміністративного права.
5. Інструменти публічного адміністрування.
6. Позасудовий захист приватної особи у сфері публічного адміністрування.

З використанням як класифікаційного критерію сутності, змісту та особливостей побудови відповіді можна розподілити питання на чотири великі групи.

Перша група – питання, які завжди виникають у студентів (особливо не дуже старанних) під час вивчення адміністративного права. Кожен адміністративіст, читаючи лекції або ведучи практичні заняття, неодноразово пояснює, що є предметом адміністративного права, що таке джерело адміністративного права, які ознаки притаманні адміністративному акту тощо. Такі стандартні питання займають більше третини посібника. Пропоновані відповіді зазвичай є досить типовими й малоцікавими для науковців, однак необхідними та важливими для студентів як у процесі навчання, так і під час підготовки до складання іспитів.

Друга група – питання, які стали актуальними після запровадження чинної таксономії з адміністративного права. Їх близько 35 і, на мою думку, саме вони складають основну цінність посібника. Це зумовлено тим, що з більшості підручників та іншої навчальної літератури студент не може дізнатися, наприклад, яке місце в системі суб'єктів публічного адміністрування посідають військово-цивільні адміністрації або що розуміють під категорією «інструменти публічного адміністрування». Питання ж 57 та 65 посібника дають прямі й конкретні відповіді.

Я не завжди згодний зі змістом пропонованих відповідей. Так, зокрема, мої погляди на тенденції розвитку системи адміністративного права (25 питання) або на план як інструмент публічного адміністрування (99 питання) істотно відрізняються від викладених автором. Однак наша незгода має наукову природу. Натомість посібник, крім іншого, має підготувати студента до написання тестів для вступу до магістратури. При цьому студент не повинен страждати від наукових дискусій між академічними вченими, про існування більшості з яких навіть не здогадується.

Третя група – питання, відповіді на які містять неточності або внутрішні суперечності. Так, наприклад, у питанні 42 йдеться про те, чи входить «м'яке» право до системи джерел адміністративного права. Сама постановка питання є хибною, адже лише джерело може входити до системи джерел. З тексту відповіді постає, що автор це розуміє та фактично відповідає на питання про те, чи входять акти, які містять норми «м'якого» права, до системи джерел права адміністративного, однак, перебуваючи під впливом європейської практики, говорить саме про «м'яке» право як джерело. Схожа ситуація з питанням 43, у відповіді на яке автор, перебуваючи під впливом тексту рішення Конституційного Суду України, дещо змішує терміни «джерело права» та «право».

Низка помилок і неточностей пов'язані з висвітленням питань щодо адміністративних договорів, однак це, найпевніше, зумовлюється тим, що нова редакція Кодексу адміністративного судочинства України істотно змінила підходи до сутності й видів цих договорів, натомість текст посібника готувався за часів дії старої редакції Кодексу адміністративного судочинства України. Аналогічні помилки й неточності можна зустріти в будь-якому навчальному виданні. Вони потребують доопрацювання, проте не є істотним недоліком. Іноді вони є неминучими та їх існування зумовлює сама динаміка розвитку адміністративного права, а також інші зовнішні чинники.

Четверта група – питання без відповідей. Їх небагато (менше десяти) і вони чітко вирізняються на загальному тлі.

Наприклад, автор запитує: «Що таке «адміністративна процедура» і яке її значення у сфері публічного адміністрування?» (106). Відповідь зводиться до того, що законодавець із цим питанням не визначився, натомість російські вчені вважають, що адміністративна процедура є «конститутивним модусом реалізації адміністративного права». Можливо, така позиція і є правильною, однак з огляду на різні тлумачення терміна «модус» розшифрувати її однозначно як так і не зміг. А встановити, що собою являє об'єкт, можна лише в тому разі, якщо надати його визначення або навести перелік ознак. Вони у відповіді на поставлене питання відсутні.

Інша схожа ситуація – питання 116: «Якою є процедура захисту прав, свобод та законних інтересів приватної особи за ініціативою суб'єкта публічного адміністрування». У першому абзаці відповіді знаходимо твердження, що захист прав приватної особи може бути ініційований суб'єктом публічного адміністрування, зокрема, у межах здійснення ним внутрішнього адміністративного контролю.

Проблема не в тому, що викладена позиція дещо сумнівна, а в тому, що далі йдеться виключно про внутрішній адміністративний контроль. Однак сам автор зазначає, що контроль ініціює захист прав громадянина лише «зокрема». Використання цього слова передбачає, що, крім внутрішнього контролю, існують також інші способи ініціювання захисту прав приватної особи, проте які? Крім того, внутрішній контроль є лише засобом ініціювання захисту. Процедура ж має являти собою юридично визначений порядок такого захисту. Про нього у відповіді майже не згадується.

На моє переконання, обраний формат посібника (F.A.Q.) виключає можливість відповідей такого типу. Викладені міркування можуть бути цікавими для вчених, однак вони не заповнюють існуючі прогалини в знаннях студента, а навіть поглиблюють їх.

Напевно, під час написання відповідей на питання четвертої групи в душі Романа Сергійовича вчений перемиг педагога, однак під час роботи над навчальним виданням його необхідно приборкувати.

Окремо хочу звернути увагу на питання 53 та 54, у яких йдеться про систему суб'єктів публічного адміністрування та систему органів виконавчої влади. Вони надзвичайно важливі й потребують особливої уваги, натомість ми зустрічаємо низку помилок. Так, автор відносить військові комісаріати, які утворюються Міністерством оборони України та управляються ним через Генеральний штаб у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, до позагілкових органів державної влади. У цю ж групу потрапляють центральні державні архіви, які, згідно із Законом України «Про Національний архівний фонд та архівні установи», є державними установами, а не державними органами. За межами виконавчої влади залишилися

органи військового командування. В іншому місці до органів виконавчої влади місцевого рівня, крім обласних і районних державних адміністрацій, віднесено також місцеві державні адміністрації, хоча останній термін є збірним щодо перших двох. На моє переконання, це найслабше місце в посібнику. З іншого боку, з вказаними питаннями студент може ознайомитися в низці класичних підручників з адміністративного права, де вони викладені більш послідовно й системно.

Декілька разів перечитавши рецензовану роботу, я дійшов висновку про те, що написання посібника у формі F.A.Q. накладає на автора певні обмеження, зокрема:

- питання мають бути конкретними;
- відповіді мають бути чіткими й однозначними;
- під час викладу матеріалу повинна використовуватися термінологія, яка використовувалася під час написання базового підручника;
- відповіді мають бути обґрунтованими та викладеними з використанням інструментарію формальної логіки.

Третьої й четвертої вимог дотримуються майже завжди, натомість щодо другої пан Мельник іноді дозволяє собі складні, неоднозначні чи навіть розпливчасті відповіді. Особливо помітно це в питаннях, віднесених мною до четвертої групи. Цьому сприяє те, що низка питань сформульовані занадто складно. Важко дати чітку й однозначну відповідь на питання, яке займає чотири рядки.

Підводячи підсумок, абсолютно чесно маю сказати, що посібник Романа Сергійовича Мельника «Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях» є дуже вчасною та цілком актуальною роботою. Вдалим є підбір форми викладу матеріалу та структури книги. Кроком уперед є виокремлення в окрему главу питань щодо системи джерел адміністративного права.

Відповіді на питання, які стали актуальними після запровадження таксономії, викладені на належному професійному рівні та заслуговують на схвалення.

Що стосується хиб і недоліків, то низку питань, віднесених мною до проблемних груп, у подальшому можна просто виключити з тексту посібника без будь-якої шкоди для його будови та змісту. Інші ж потребують доопрацювання, яке може бути легко здійснене автором.

Навчальний посібник «Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях» загалом відповідає вимогам, що висуваються Міністерством освіти і науки України до такого типу видань, написаний у доступній формі, спирається на широку базу посилань та приклади з правозастосовної практики.

На мою думку, важливим аспектом є наявність тісного зв'язку з підручниками із загального адміністративного права, на що вказується вже в назві посібника.

Це навчальне видання беззаперечно стане в нагоді широкому колу студентів незалежно від місця їх навчання, особливо під час підготовки до складання іспитів з адміністративного права для вступу до магістратури.

P.S. Перепрошую за відсутність у рецензії широкої анотації посібника. Рецензія має обмежений обсяг, а тому рекомендую читачам незалежно від відношення до ідеї загального адміністративного права ознайомитися з посібником самостійно. Адже воно того варте.