

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ ВИКЛАДІ: ВІД ТЕОРІЇ ДО ПРАКТИКИ

Практика вітчизняного адміністративного судочинства, законодавство й адміністративна процесуальна наука переконливо свідчать про те, що спеціалізований судовий захист публічних прав, свобод, інтересів фізичних (юридичних) осіб – одна з сьогоднішніх тем, яка незмінно перебуває у центрі пильної уваги й постійних наукових дискусій наукової, суддівської, громадської спільнот. Зокрема вироблення єдиних критеріїв визначення адміністративної юрисдикції, відмежування її від конституційної та кримінальної юрисдикції, правильність застосування в адміністративному судочинстві норм матеріального права, приведення відповідно до європейських стандартів правил судового захисту публічних прав, свобод, інтересів фізичних (юридичних) осіб – це лише одні з численних складнощів, відповіді на які намагаються віднайти представники сучасної правничої теорії та практики.

Отже, на сьогодні і перед судовою практикою, і законодавством, і адміністративною процесуальною наукою постали численні проблеми, зумовлені європейським поступом України, зміною суспільних цінностей, наладженням і розвитком принципово нових відносин між людиною і владою. Одна з провідних ролей у справі творення досконалого й обґрунтованого механізму захисту публічних прав, свобод, інтересів фізичних (юридичних) осіб вочевидь належить науці адміністративного й адміністративного

процесуального права. Саме правнича наука є одним з ефективних способів описання та розвитку непростих публічно-правових відносин, які постійно виникають, трансформуються і розвиваються.

Надто ретельного обґрунтування потребують нині правовідносини, що утворюються у сфері здійснення адміністративного судочинства; офіційно сукупність таких правовідносин і адміністративного судочинства отримала назву адміністративного процесу (п.п. 4, 5 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України). Пояснення необхідності такого аналізу дуже легко віднайти, зваживши між іншим на нетривале існування національного адміністративного судочинства, законодавства, адміністративної процесуальної науки й навчальної дисципліни. Відсутність в Україні сталого і багаторічного досвіду формування й застосування адміністративних процесуальних норм, повноцінної мережі адміністративних судів зрештою зумовили хибний розвиток адміністративної процесуальної науки, її абстрагованість і прийнятність для потреб спеціалізованого судового захисту публічних прав, свобод, інтересів фізичних (юридичних) осіб.

Тому наразі нагальним залишається ґрунтовне розкриття сутності, закономірностей, особливостей новітнього адміністративного процесу. Більше того, практика здійснення адміністративного судочинства потребує

висвітлення закономірностей адміністративного процесу в контексті запровадження в Україні верховенства права, набуття нею статусу учасника європейської спільноти, необхідності формулювання однозначних відповідей на запитання, що постали під час застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України.

Викладені обставини мають бути визначальними під час викладання навчальної дисципліни «Адміністративний процес України», підготовки відповідних наукових і навчальних видань. Безперечно, нині написано чимало монографій, підручників, посібників, довідників, присвячених адміністративному процесу, його структурі й закономірностям. Разом із тим навіть наявні видання не здатні задовольнити попит на теоретичні й практичні знання у сфері здійснення адміністративного судочинства. Поясненням цьому може бути і динамічність вітчизняного конституційного, адміністративного й адміністративного процесуального законодавства, і поява нових, донедавна не відомих вітчизняній правничій науці понять, категорій та явищ, і зрештою часткова неготовність цієї науки до сприйняття сучасних закономірностей розвитку правовідносин між людиною і публічною владою. Крім того ми також мусимо констатувати дотеперішнє використання й поширення наукової спадщини адміністративно-правової науки радянської доби в наукових розробках сучасних адміністративістів.

Звісно, знання, набуті в минулу епоху, за часів панування

тоталітарного режиму, є цінністю в науковому вимірі, однак вони вже не придатні для використання в основі обґрунтування принципів і логіки організації та здійснення адміністративного судочинства. Прикро, але вітчизняна адміністративна процесуальна наука здебільшого твориться сучасниками поза межами і без урахування передових досягнень і сучасних знань світової та європейської правничої думки, практики її застосування. Причин і пояснень цьому чимало і віднайти їх зовсім нескладно, якщо лише проаналізувати історію та спадщину національного державотворення й права.

Тож як і допіру, так і надалі наукова правнича спільнота потребує видання з адміністративного процесу, що б ґрунтувалося на кращих європейських традиціях викладання цієї навчальної дисципліни та характеризувалося прикладним змістом, легкістю й раціональністю сприйняття навчального матеріалу. До того ж як ніколи вітчизняна адміністративна й адміністративно-процесуальна наука мають розроблятися з урахуванням здобутків правничої думки держав Європи; особливо цінним для України в цьому розумінні, безсумнівно, є досвід ФРН. Саме порівняльне викладання навчального матеріалу, на нашу думку, гарантуватиме більш об'єктивне сприйняття і основних положень, і закономірностей, і особливостей адміністративного процесу, гарантуватиме успішність вивчення цієї навчальної дисципліни, ефективність і відповідність практичного застосування набутих знань.

Отже, зваживши на висловлені міркування, закономірним нам видається висновок про те, що книга, підготовлена професорами Гьотінгенського університету (м. Гьотінген, ФРН), Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Харківського національного університету внутрішніх справ – Томасом Манном, Романом Мельником, Володимиром Бевзенком, Анатолієм Комзюком – є черговим внеском у розвиток науки й практики адміністративного процесу.

Науково-практичний посібник «Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччина, Україна)» на відміну від попередніх вітчизняних видань, присвячених адміністративному процесу, принципово різнить те, що його написано за методологією і структурою викладання цієї навчальної дисципліни у ФРН. Умовно кажучи, ця книга становить собою сукупність двох частин, у яких викладено сутність, особливості, закономірності адміністративного процесу і ФРН, і України. Водночас ці дві частини – німецька й вітчизняна – об'єднано єдиним змістом, що дозволяє наочно й у порівнянні опановувати досліджуване явище – адміністративний процес.

Маємо застерегти читачку аудиторію, що посібник «Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна)» не є дослідженням, виконаним з використанням порівняльного методу. Ця книга – радше висвітлення одного й того ж юридичного процесуального явища двох держав в одній книзі, де навчальний

матеріал, присвячений адміністративному процесу ФРН й України, викладено паралельно за єдиною основою.

Говорячи про наповненість і змістовність представленої книги, потрібно звернути увагу на такі її ознаки:

1) використання чинного адміністративного й адміністративного процесуального законодавства ФРН й України. Таке поєднання дозволяє читачеві зрозуміти, наскільки досконалим і самодостатнім є адміністративне процесуальне законодавство цих держав;

2) використання прикладів з судової практики в адміністративних справах, які дозволяють читачеві збагнути прикладні аспекти теоретичних положень адміністративного процесу обох держав;

3) використання новітніх знань науки адміністративного й адміністративного процесуального права ФРН та України;

4) чіткість, однозначність і доступність навчального матеріалу, його прикладне спрямування, яке однак засноване на потужному теоретичному обґрунтуванні.

У книзі викладено повноцінний курс загальної частини адміністративного процесу ФРН та України, де розкриваються такі основні поняття, категорії й конструкції адміністративного процесу, як принципи й учасники адміністративного процесу, систематика адміністративно-судового правового захисту, види позовів, що подаються до адміністративного суду, засоби оспорування (оскарження) судового рішення та відновлення судового провадження.

Цікавим, як нам видається, буде досвід науки і практики

адміністративного процесу ФРН, у межах якого викладено такі теми, як непрофесійні судді, представники державних інтересів, огляд найважливіших видів позовів, які подаються до адміністративного суду, диференціація між допустимістю та обґрунтованістю позову, попередній правовий захист у Німеччині, апеляція, ревізія, скарга, касація тощо.

Наприклад, вихідним пунктом інституту попереднього правового захисту називається ст. 19 абз. 4 Основного закону ФРН, яка гарантує приватним особам право на ефективний правовий захист. Однак такий захист може виявитися надієвим у разі, якщо в особи не буде можливості отримати відповідне судове рішення в необхідний строк.

Особливо гостро ця проблема стоїть у тривалих судових процесах, коли від подання позовної заяви до набрання рішенням суду законної сили може минути п'ять, а то і десять років. У подібних ситуаціях виникає небезпека того, що адміністративно-правовий захист прийде занадто пізно і буде вже зрештою непотрібним, оскільки за цей час рішення, яке оскаржувалося, буде реалізованим.

Щоб запобігти неоправданій шкоді та забезпечити тимчасовий захист від неправомірних дій (рішень) адміністративних органів Законом про адміністративне судочинство (VwGO) (§ § 80, 80 a, 80 b, 123 VwGO), запроваджено інструменти попереднього правового захисту.

Закріплений у межах названих статей інститут попереднього судового захисту, що обмежується так званою «сумарною» (спрощеною)

перевіркою обставин справи, існує для того, щоб гарантувати їх (обставин справи) незмінний стан і надавати громадянину захист від адміністрації, яка є сильнішою за нього з огляду на її владні повноваження.

Авторами наголошується, що попередній правовий захист слід відрізнити від превентивного правового захисту. Останній застосовується лише щодо тих адміністративних заходів, які загрожують у майбутньому приватній особі, і забезпечується не тимчасовим урегулюванням, а остаточним судовим рішенням по суті справи.

Таким, що привертає особливу увагу, є і матеріал, присвячений адміністративному процесу України. Так, слід указати на спробу авторів поновому викласти періодизацію становлення вітчизняної адміністративної юстиції, наповнити зміст кожного історичного етапу новими історичними фактами й документами. Наприклад, автори вказують, що визначальною подією як у цілому у становленні української правової системи, так і у справі формування адміністративної юстиції в Україні, зокрема стало підписання 1710 року Першої Конституції України гетьмана Пилипа Орлика – «Пакти і Конституція прав і вольностей Війська Запорозького...» («...діялося у Бендері, року 1710, квітня 5 дня, Пилип Орлик, гетьман Запорозького війська рукою власною...»). Уже цією, першою у світі, Конституцією закріплювалися способи судового захисту суб'єктивних прав від дій козацької старшини. Цікаво зауважити, що ця Конституція стала основою для

подальших політичних і державних діячів України у справі творення судоустрою і здійснення правосуддя, нею було визначено принципи такої діяльності.

Привертає увагу згадка про мало-відомий нині, на жаль, проект законопроекту «Закон про суди в адміністративних справах» 1932 року, виявлений Р. Корнутою в загальнодоступній з 2004 року Державній науковій архівній бібліотеці міста Києва.

Цінним, на нашу думку, є чи не перше в сучасній адміністративно-правовій науці обґрунтування існування публічно-правових відносин між фізичними особами. Такий аналіз зроблено як на основі національного адміністративного законодавства, так і праць видатних адміністративістів – А. Єлістратова, М. Карадже-Іскрова, Г. Петрова, К. Бельського. Унаслідок обґрунтування існування таких правовідносин зроблено висновок, що визнання публічно-правових відносин між фізичними особами для сучасної практики національного адміністративного судочинства й розкриття сутності адміністративного процесу України має принципове значення, оскільки забезпечує найповніше здійснення завдання адміністративної юстиції й адміністративного судочинства – «захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин» (ч. 1 ст. 2 КАС України).

Уперше у вітчизняній науці адміністративного процесуального права розглянуто нову класифікацію адміністративних позовів та особливості їх розгляду адміністративним

судом: позов про оскарження та позов про примушення до виконання зобов'язання, загальний позов про виконання зобов'язання, позов про визнання, позов про визнання протиправності адміністративного акта, позови суб'єктів владних повноважень, зустрічний позов. Так, для прикладу доводиться, що особливістю зустрічного позову є його процесуальне призначення – захист публічних прав, свобод, інтересів суб'єктивного змісту уже під час розгляду й вирішення адміністративної справи. Власне ця обставина – можливість використання захисної функції зустрічного адміністративного позову – й пов'язує його з усіма іншими розглянутими видами позовів. Тобто у межах однієї судової адміністративної справи може розглядатися одночасно два позови, один з яких – зустрічний.

Пропонується розуміти подвійну матеріально-процесуальну природу зустрічного адміністративного позову:

– він є матеріальною вимогою до відповідача, звернутою у процесуальній формі через адміністративний суд;

– він є спеціальним способом процесуального захисту суб'єктивно-публічних прав, свобод, інтересів відповідача.

Здійснивши рецензування зазначеного навчального посібника (Томас Манн, Роман Мельник, Володимир Бевзенко, Анатолій Комзюк. Адміністративний процес: Загальна частина. Федеративна Республіка Німеччина, Україна: Навчально-науковий посібник / Адаптація з нім. Мельника Романа; за заг. ред.

Бевзенка Володимира. – К.: Алерта, 2013. – 307 с.), ми можемо зробити загальний висновок, що це перше в Україні видання, у якому принципово по-новому представлено і розуміння, і зміст, і спосіб викладення основних положень адміністративного процесу. Читач має можливість водночас порівняти основні положення вітчизняного й німецького адміністративного процесу й, що важливо, – збагнути ступінь розвитку і досконалість вітчизняної адміністративної процесуальної науки та законодавства.

У книзі вміщено достатній, але водночас ґрунтовний матеріал з адміністративного процесу, який однак містить прогресивні положення німецької та вітчизняної науки адміністративного й адміністративного процесуального права. Стислість, наочність і простота думок, викладених у підрозділах книги, дозволяють зрозуміти й легко запам'ятати основну ідею кожного підрозділу, донести до

свідомості кожного читача об'єктивні істини спеціалізованого судового захисту публічних прав, свобод, інтересів фізичних і юридичних осіб.

Тож сподіваємося, що праця професорів Томаса Манна, Романа Мельника, Володимира Бевзенка, Анатолія Комзюка, збагативши сучасну адміністративну й адміністративну процесуальну науку та законодавство, стане в нагоді багатьом науковцям, практикуючим юристам, суддям, сприятиме подальшому прогресивному розвитку адміністративного права та адміністративного процесу.

Берлач Анатолій Іванович,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного
права юридичного факультету
Київського національного універси-
тету імені Тараса Шевченка,
заслужений юрист України

**Рецензія надійшла до редакції
29.06.2013**