

місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади з питань правовідносин у сфері власності, оренди землі й нерухомості, будівництва часто дублюють одне одного. А в м. Києві взагалі голова міської ради і голова адміністрації – одна й та сама посадова особа. Це стосується і голів районних рад м. Києва, де районні адміністрації за законом є виконавчими органами районних рад.

Таким чином, норми КАС дають громадянину можливість звернутися з однаковими адміністративними позовами одночасно в два суди однієї інстанції з перспективою отримати два суперечливих одне одному судових рішення. При цьому суди не будуть мати права повернути жодну з поданих позовних заяв, адже формально відповідачі – різні суб'єкти. За таких умов не можна виключити прийняття суперечливих одне одному рішень й апеляційною інстанцією і використання взаємосуперечливих рішень як знов відкритих обставин для оскарження одне одного. Таким чином, уже тепер слід вносити відповідні зміни у КАС, які б зобов'язували суди в таких випадках об'єднувати позови-близнюки в одне провадження у розгляді одного суду за першою інстанцією.

І наостанок хотілося б зазначити, що важливе місце у забезпеченні належного функціонування адміністративних судів, попри вищеназвані, займає питання проведення фундаментальних наукових досліджень і теоретико-методологічних розробок питань адміністративного судочинства. При цьому головна роль у становленні правової держави України належить не законодавцеві, не державному діячеві, а вченому. Це свідчить тільки про те, що якими би досконаліми не були законодавчі акти, якими би професійними не були судді, без фундаментальних наукових досліджень адміністративного судочинства неможливо забезпечити функціонування адміністративних судів щодо вимог сучасної адміністративно-правової доктрини.

УДК 342.9(477)

В.Б. Авер'янов

НОВА ДОКТРИНА УКРАЇНСЬКОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА НА ЕТАПІ СТАНОВЛЕННЯ

Вітаючи учасників ювілейної, V Національної конференції, важливо нагадати, що ще зовсім недавно в нашій країні адміністративне право (далі – АП) було чи не найбільш консервативною правовою галуззю. І науково-теоретичні засади цієї галузі цілком виправдовували її місце і призначення як важливої частини правового фундаменту колишньої адміністративно-командної системи і номенклатурно-бюрократичної держави.

Оскільки діюче в Україні АП продовжує в переважній частині будуватися на теоретичних засадах радянської науково-правової школи, змінити суспільну роль і призначення АП можна лише за допомогою радикального перегляду цих засад. Це якраз і означає формування (створення) нової національної адміністра-

тивно-правової доктрини – системи наукових уявлень, ідей, поглядів і положень, що визначатимуть нову ідеологію, «дух», якщо хочете – нову «філософію», адміністративного права – як нормативного регулятора і відповідної сфери державного впливу на суспільні відносини і процеси.

Таке завдання, до речі, цілком відповідає новітній європейській практиці, де аналогічні національні доктрини почали створюватися після Другої світової війни, і ці зусилля в різних країнах тривали кілька десятиріч.

Ми ж почали подібну роботу відносно недавно – фактично 10 років тому (з травня 1997 р.), коли український уряд видав Розпорядження щодо необхідності підготовки Концепції реформи адміністративного права України. Відтак, нинішня конференція – це не просто ювілейний захід, а й досить слухна нагода підбити певний підсумок десятирічної праці вітчизняних правознавців-адміністративістів.

Якщо узагальнено оцінити шлях, що пройдено за минулий 10-річний період, то основні здобутки (успіхи) науковців-адміністративістів можуть бути зведені до такого:

- по-перше, цілком силами вчених було розроблено проект Концепції реформи українського АП;

- по-друге, науковці взяли вагому участь у розробці й подальшій реалізації Концепції адміністративної реформи в Україні;

- нарешті, вони доклали переважних зусиль до підготовки наукових концепцій і, власне, змісту таких ключових актів адміністративного законодавства, як чинний Кодекс адміністративного судочинства, а також проекти нового Кодексу про адміністративні проступки, Адміністративно-процедурного кодексу, нового Закону про державну службу, Закону про міністерства та інші ЦОВВ, а в певній частині – також чинний Закон «Про Кабінет Міністрів України».

Звичайно, не всі ці справи однаковою мірою пов'язані з формуванням або втіленням ідей нової адміністративно-правової доктрини, але важливо, що жодна з них не обійшлася без активного залучення представників адміністративно-правової науки. І це само по собі вже надзвичайно симптоматично. Адже в минулі роки участь учених у законопроектних та інших впроваджувальних роботах була дуже обмеженою.

Оцінюючи зусилля вітчизняної адміністративно-правової науки сформуванню нової доктрини АП, слід сказати про досить характерну особливість сучасних наукових досліджень у відповідній сфері. А саме: за останні роки ми нарешті почали долати залежність від доктринальних традицій (а по суті – догм) радянської адміністративно-правової науки.

Це, як вважаю, – принципово важливий крок. Він свідчить про те, що вітчизняна адміністративно-правова наука, що народжується на сучасному етапі, здатна розвиватись на методологічному фундаменті власних теоретичних досліджень і здобутків.

Адже до останнього часу – і це не є секретом – у багатьох працях вітчизняних дослідників механічно відтворювалися наукові позиції радянських, а

пізніше – російських авторів. Особливо цим грішила навчальна література, де іноді зустрічалися суцільні переклади з російських джерел.

Такі речі не тільки були самі по собі науково некоректними, але й суттєво знижували якісний рівень наукових кадрів, оскільки для них було властиве, так би мовити, «інтелектуальне утриманство». Його наслідки, на жаль, відчуваються дотепер. Про це беззаперечно свідчить, наприклад, співвідношення між кількістю докторів наук по АП (вже понад сорок) і реальною науковою віддачею цього номінально величезного кадрового потенціалу науки. На жаль, це співвідношення стає таким, що прийшов, мабуть, час переходити на так званий «гамбурзький рахунок» (як колись це було серед циркових борців), щоб розрізнити справжніх і «квазівчених» – докторів наук за спеціальністю 12.00.07.

Зовсім не випадково, що для сьогоденної української адміністративно-правової науки найгостріша проблема – це навіть не слабкість (або нерозробленість) нової доктрини, а інерція і консерватизм мислення дослідників, їх орієнтація на, так би мовити, «калькування» чужих думок, положень, висновків, понятійно-термінологічного апарату.

Як би там не було, але на цей час у нас намітились реальні просування лише по небагатьох напрямках. Фактично це стосується кількох фундаментальних проблем, зокрема це:

- державний апарат управління і державна служба;
- державний контроль і нагляд;
- адміністративні правовідносини;
- адміністративні послуги й адміністративні процедури;
- адміністративні делікти й адміністративна відповідальність;
- адміністративно-юрисдикційні провадження;
- адміністративне судочинство (хоча тут тільки самий початок).

У той самий час майже не розроблена надзвичайно важлива проблематика принципів АП, трансформації предмета і методу АП, адміністративної правосуб'єктності органів та інших організацій, теорії інтересів у АП, методів і форм публічного управління, адміністративних договорів, адміністративно-правових спорів, адміністративно-процесуального права, системи і структури галузі АП, методології компаративістських досліджень і низка інших актуальних проблем.

Ще один здобуток української адміністративно-правової науки полягає в тому, що за останній період наукові розробки почали здійснюватись у загальноєвропейському контексті. Сьогодні ми вже не тільки володіємо інформацією про стан європейської адміністративно-правової науки, але й почали цілеспрямовано і поглиблено досліджувати європейську теорію і практику з метою їх використання задля розвитку національного АП.

Дуже позитивно, що такими дослідженнями займаються переважно молоді вчені. Саме вони, мабуть, колись започаткують якісно новий етап розвитку національної адміністративно-правової науки. Але це буде пізніше, а нині все ж залишається першочерговим завдання активно формувати нову національну адміністративно-правову доктрину.

Звертаючись до власне проблематики адміністративно-правової доктрини, треба усвідомлювати, що вона передбачає пошук адекватних відповідей на певні «виклики часу», що виникли перед АП – як галузевою юридичною наукою і правовою галуззю в нових політико-ідеологічних і соціально-економічних умовах розвитку країни. Стисло зупинюся на найбільш принципових питаннях.

Перше і вихідне запитання зводиться до того, чи дійсно існуюче сьогодні українське АП потребує не просто часткового покращення, удосконалення, а саме реформування, і ще більше – «радикального» реформування і яка його мета?

Саме так, потрібне «радикальне» реформування, бо перегляду підлягають не дрібниці (деталі), не окремі інститути, а фундаментальні, основоположні засади АП, так звані системоутворюючі елементи цієї галузі, тобто її цілі, принципи, предмет і метод, правові режими, система і структура галузі й т.д.

Головна ж мета реформування АП полягає в тому, щоб повернути адміністративному праву справжнє демократичне обличчя, подібне до того, яке ця галузь має нині в усіх розвинених країнах світу. Фактично АП має бути орієнтоване на забезпечення максимально ефективною реалізації прав і інтересів людини та їх ефективний захист. Тоді як нині вітчизняне АП орієнтоване на задоволення інтересів держави, а фактично – апарату державного управління, тобто, зрештою, самих чиновників.

Саме цим вітчизняна галузь суттєво відрізняється від стандартів АП європейських країн. І якраз у цьому – дійсна сутність відмінності, яку ми маємо подолати за допомогою нової адміністративно-правової доктрини. Інакше кажучи, для реформованого АП домінуючим повинен стати принцип «*Salus populi suprema lex*» («Благо народу – вищий закон»).

Без цього, до речі, у нашій країні шляху до Європейського Союзу немає. Адже без проєвропейської трансформації АП ми не зможемо формувати й інші важливі атрибути демократичної правової держави.

Наприклад, можна навіть суто гіпотетично передбачити, що на цей час у нас в принципі не може існувати дійсно ефективної адміністративної юстиції. Адже ми не маємо справжнього АП, яке б базувалось на демократичних цінностях і стандартах верховенства права. А в умовах існуючого АП в адміністративному правосудді фактично зберігається і культивується стара, нецивілізована модель відносин між державою (і в цілому публічною адміністрацією) і людиною. А це само по собі не відповідає суспільному призначенню адміністративної юстиції.

З першого запитання органічно випливає друге: чому діюче АП має подібним чином спотворену орієнтацію, тобто на інтереси держави, апарату управління, а не людини?

Річ у тім, що в минулі часи АП використовувалось однозначно як форма і засіб державного управління. А державне управління об'єктивно спирається – особливо це було характерно за радянських умов, хоча значною мірою і виявляється дотепер – на так звану «державоцентристську» ідеологію, в якій державницькі інтереси (так би мовити, «благо держави») превалюють над інтересами людини, а зрештою, всього суспільства.

Тому, щоб змінити ціннісну орієнтацію АП, нова адміністративно-правова доктрина має ґрунтуватись на протилежній – «людиноцентристській» – ідеології, згідно з якою держава повинна, умовно кажучи, «служити» інтересам громадян (тобто діяти на «благо людини») шляхом всебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод та законних інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації.

І звідси випливає наступне запитання: як же можна імплементувати в адміністративно-правову доктрину нову – «людиноцентристську» – ідеологію? Шлях тільки один – через зміну принципів АП. Адже саме правові принципи виступають своєрідними, як влучно відмічено окремими дослідниками, «нервовими центрами права», вимогам яких повинні відповідати і підкорятися всі правові норми, щодо яких принципи мають пріоритет.

Проте нині в основу АП покладені принципи державного управління. Як відомо, за радянською науковою традицією АП фактично було єдиною галуззю, яка не мала власне принципів галузі права. Це, до речі, і є яскравим виявом «державоцентристської» ідеології АП, що зберігається до сьогодні. Адже для державного управління головне – досягти раціональності й ефективності управлінської діяльності, але аж ніяк не всебічного забезпечення прав людини.

Звідси стає зрозумілим: щоб запровадити нові принципи АП, треба відмовитись від абсолютизації управлінської природи АП, тобто від тлумачення її предмета регулювання через призму головним чином відносин державного управління. Саме внаслідок цього в юридичній науці та практиці, як добре відомо, продовжує домінувати сприйняття адміністративного права виключно як «управлінського» права.

Але якщо ми відмовляємося від абсолютизації управлінської складової предмета АП, то маємо відповісти на чергове запитання: чи є підстави визнати, що зміст цього предмета не повністю зводиться до відносин управління?

Саме так. Неупереджений аналіз переконує, що у сфері регулювання АП зовсім не все, що роблять органи виконавчої влади і місцевого самоврядування стосовно громадян і юридичних осіб, є насправді управлінням. Управління – тільки частина (і до того ж не переважаюча) діяльності зазначених органів.

Зведення ж практично всіх урегульованих нормами адміністративного права суспільних відносин до «управління» (або «сфери управління») пояснюється лише тим, що в радянській адміністративно-правовій науці поняття «державне управління» стало, за слушною оцінкою деяких дослідників, «безрозмірним», що фактично позбавило це поняття конкретно визначеного змісту.

Між тим «управління» (у тому числі й державне) – це самостійне явище зі своїм особливим змістом. Тобто це – організуючий вплив владного суб'єкта на спільну (сумісну) діяльність людей задля досягнення загальної (спільної) мети.

Методологічна неспроможність згаданого «безрозмірного» підходу підтверджується хоча б тим, що перелік різноманітних видів діяльності органів публічної адміністрації, що може охоплюватись у подібному розумінні терміном «управління», стає практично невичерпним. А це може бути дуже небезпечним саме для потреб правозастосування, оскільки робить необмеженим обсяг вільного розсуду будь-якого суб'єкта правозастосування (у тому числі судді).

Через це, наприклад, фіксація в Кодексі адміністративного судочинства України (КАС) серед ознак суб'єкта владних повноважень такої ознаки, як здійснення ним владних «управлінських» функцій (ст.ст. 2, 3), слід сприймати найпевніше «мінусом», а не «плюсом» дефініційного інструментарію КАС.

Наступне запитання, на яке дає відповідь нова доктрина, пов'язане з об'єктивним існуванням неуправлінської частини предмета АП, що свідчить про так звану «дихотомію» (подвійність) змісту АП.

До речі, ця риса не визнавалася лише в радянській науці АП. А у світовій юридичній науці (у тому числі у вітчизняній дореволюційній) цей факт був загально визнаним. Причому перевага віддавалася саме «неуправлінській» складовій, оскільки тут йдеться про різноманітні взаємостосунки між суб'єктами публічної влади і приватними (фізичними і юридичними) особами.

Виходячи зі змісту «неуправлінської» частини предмета АП, має бути дана доктринальна відповідь також на таке запитання: якщо ми позбавляємося абсолютизації управлінської характеристики АП, то якою ж має бути пріоритетна спрямованість АП?

Зрозуміло, що з огляду на запровадження людиноцентристської ідеології АП, пріоритетною слід визнати, умовно кажучи, «обслуговуючу» спрямованість АП. Влучніше дану характеристику АП відтворює, як здається, термін «публічно-сервісна» спрямованість АП.

Саме завдяки такій характеристиці АП у новій адміністративно-правовій доктрині може бути подолана найпринциповіша вада радянської наукової школи – майже повне ігнорування в науці АП проблематики прав людини. А без подолання цієї вади неможливо наблизити вітчизняну галузь до її справді європейського розуміння – як основного регулятора цивілізованих відносин між органами публічної адміністрації та громадянами.

Враховуючи пріоритетну спрямованість АП на врегулювання «публічно-сервісних» відносин, слід бачити, що в усіх подібних адміністративних правовідносинах здійснюється не односторонній, а двосторонній вплив сторін. Адже в цих відносинах як суб'єкт владних повноважень має право вимагати від приватної особи виконання певних обов'язків (тобто належної поведінки), так і приватна особа має таке саме право щодо суб'єкта владних повноважень.

Для вітчизняного АП даний висновок має принципове значення, оскільки від цього залежить побудова змісту чинного адміністративного законодавства та його загальне спрямування. Це має змінити існуючий стереотип сприйняття адміністративного права, яке, зазвичай, асоціюється з примусом, з розпорядчим втручанням, заборонами, заходами відповідальності.

Відтак нова доктрина має ґрунтуватись на теоретичній презумпції про те, що адміністративне право має більше встановлювати обмеження для держави (точніше, для всієї публічної влади) і менше – для людей, але аж ніяк не навпаки. Саме ця вимога, на мій погляд, повинна стати провідним імперативом у трансформації методу регулювання цієї правової галузі.

Такими є найпринциповіші питання нової вітчизняної доктрини, яку тепер ми намагаємося створити. Треба ясно усвідомлювати, що в нашій країні, як і в

інших європейських державах, процес такого творення не буде короткотривалою кампанією.

Нині ми перебуваємо на його початковому етапі. І на цьому етапі головне, щоб «проєвропейська» орієнтація розвитку української науки АП набула незворотного характеру. Тому попереду в нас величезна робота, в успіху якої зацікавлене все українське суспільство, що свідомо обрало курс на зміцнення демократії, утвердження європейських цінностей правової держави.

УДК 342.9:340.134(477)

І.П. Голосніченко

ОНОВЛЕННЯ ПРЕДМЕТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ЙОГО ВПЛИВ НА СПЕЦІАЛЬНУ КОДИФІКАЦІЮ ЗАКОНОДАВСТВА

Шановні колеги! Пройшов певний час після IV Національної конференції з адміністративного права, і ми знову зустрічаємось, щоб звітувати про те, які напрацювання за цей час здійснено. За даний період було зроблено чимало і, як це впливає з літературних юридичних джерел, багато хто захистив дисертації, підготував підручники, посібники і монографії.

Я подаю напрацювання, які здійснені особисто, і ті, що були зроблені під моїм науковим керівництвом. 2005 року ми випустили друком навчальний посібник з адміністративного права та взяли участь у підготовці підручника «Адміністративне право України. Академічний курс. Особлива частина» (під ред. В.Б. Авер'янова (гл. 22)). Брав участь у підготовці Кодексу України про адміністративні правопорушення і в цьому сенсі готувалась наукова концепція КУпАП.

Як вже було з'ясовано при підготовці Концепції реформування адміністративного права, повна систематизація адміністративного права у формі кодифікації є неможливою, але є можливість спеціальної кодифікації, що здійснюється за правовими інститутами цієї галузі права.

Однак простежується діалектичний зв'язок предмета адміністративного права і інститутів законодавства, які упорядковуються в процесі спеціальної кодифікації, і на процес кодифікації відповідною мірою впливає оновлення предмета адміністративного права.

Питанню оновлення предмета адміністративного права була присвячена підготовлена мною 1991 року стаття «Правова система суверенної України і адміністративне право», яка була надрукована в журналі «Право України», № 1 за 1992 р., де пропонувалось запровадження адміністративної юстиції в нашій державі та намічались конкретні шляхи її законодавчого становлення. У цьому самому журналі в 1998 – 1999 роках публікуються статті про значення адміністративного права в умовах демократичних перетворень суспільства і про розмежування адміністративного та кримінального проступків тощо.