

НОТАТКИ ЩОДО ГЕНЕЗИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕДУРНОГО ПРАВА

NOTES ON GENESIS OF THE DEVELOPMENT OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW

Миколенко О.І.,

доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного та господарського права Одеського національного університету імені І.І.Мечникова

У статті наводяться результати досліджень стосовно генези розвитку адміністративного процедурного права в Україні. Дається перелік теоретичних узагальнень, які характеризують процеси виникнення, становлення та розвитку адміністративного процедурного права в національній правовій системі.

Ключові слова: науки процесуального права, наука адміністративного права, наука адміністративного процедурного права, процедурні норми.

В статті представлені результати досліджень по вопросам генезиса развития административного процедурного права в Украине. Дается перечень теоретических обобщений, которые характеризуют процессы возникновения, становления и развития административного процедурного права в национальной правовой системе.

Ключевые слова: науки процессуального права, наука административного права, наука административного процедурного права, процедурные нормы.

The paper presents the results of studies on the genesis of administrative procedural law in Ukraine. We give a list of theoretical generalizations that characterize the processes of emergence, formation and development of administrative procedural law in the national legal system.

Key words: science procedural law, administrative law science, the science of administrative procedural law procedural rules.

Адміністративне процедурне право як сукупність адміністративно-процедурних норм з'являється на порівняно пізніх етапах розвитку суспільства, хоча поодинокі факти свідчать про існування певних процедур і на ранніх етапах розвитку людства. Сучасне уявлення про адміністративне право як галузь права виникло лише тоді, коли в правовій системі достатнє місце зайняли норми, що закріплюють права особи, процедури діяльності органів державної влади та гарантії захисту від адміністративного свавілля. Саме розвиток адміністративних процедурних норм у країнах світу призвів до перетворення поліцейського права в адміністративне право та виникнення в межах адміністративного права інституту адміністративного процедурного права.

Якщо характеризувати розвиток наукової думки про адміністративну процедуру та адміністративне процедурне право, то слід зазначити, що вона нерозривно пов'язана, по-перше, з розвитком загальнопроцесуальної науки, а по-друге, з розвитком науки адміністративного права в Україні.

Слід зазначити, що дослідження процесів розвитку адміністративного процедурного права носять фрагментарний характер. Лише поодинокі праці представників теорії

держави та права і адміністративного права висвітлюють проблематику, пов'язану з генезою розвитку адміністративного процедурного права в національній правовій системі. Цікаві думки стосовно розвитку та становлення адміністративного процедурного права висловлювали в своїх працях такі вчені, як О.М. Бандурка [1], Ю.О. Гурджі [2], О.В. Кузьменко [3], В.М. Протасов [4], В.П. Тимошук [5], М.М. Тищенко [1], О.В. Фатхутдінова [6] та інші вчені Росії та України. На жаль, цих праць не достатньо, щоб досягнути всю специфіку та масштабність процесів розвитку адміністративного процедурного права в нашій країні.

Метою статті є висвітлення теоретичних узагальнень, які висвітлюють складний процес виникнення та розвитку адміністративного процедурного права в правовій системі України.

Хочемо зупинитися на результатах проведених досліджень, які допомагають розкрити проблематику, пов'язану з генезою розвитку адміністративного процедурного права в національній правовій системі.

По-перше, розвиток та становлення адміністративного процедурного права нерозривно зв'язані з розвитком та становленням адміністративного права як в країнах світу, так і на землях сучасної України.

Так, в античні часи та в епоху середньовіччя суттєвого розвитку адміністративного права, а тим паче адміністративного процедурного права, не відбувалося у зв'язку з тим, що в державі не було потреби в централізованому виконанні поліцейських функцій, а розвиток економіки, фінансів та державного управління теж не сприяв цьому. Хоча перші паростки адміністративного права можна знайти ще у стародавніх Греції, Римі та Єгипті; вони проявились в управлінських відносинах, які виникали в процесі будівництва шляхів і каналів, організації війська, охорони держави від нападів зовні.

З епохи відродження, а слідом за нею епохи абсолютизму починається повноцінний розвиток адміністративного права, бо в цей період державна влада зосереджує свою увагу на внутрішньому державному управлінні та поліцейській регламентації суспільних відносин. Закріплення в законодавствах держав цього періоду адміністративних процедурних норм було, скоріше, виключенням із правил, ніж правилом.

Лише в першій половині XIX століття під впливом ідей Великої французької революції відбулися суттєві зміни в цьому напрямі. Дозріле громадянське суспільство в країнах Європи вимагало, по-перше, організації адміністративного управління і всієї державної влади на законодавчій основі, по-друге, встановлення в адміністративних відносинах державних гарантій та захисту демократичних прав і свобод громадян, по-третє, контролю над владою, що включає дієві правові механізми, інститути і правові засоби. Саме під натиском громадянського суспільства до кінця XIX ст. сформувалась континентальна система адміністративного права, характерні ознаки якої - чітка законодавча регламентація управлінських структур і процесів; формування загальних принципів публічного управління; розвинутий понятійний апарат. У середині XIX ст. в європейських країнах були створені адміністративні суди, діяльність яких була спрямована на запобігання та припинення свавілля влади, поліції та публічного управління взагалі. Саме цей період (XIX століття) слід вважати періодом виникнення адміністративного процедурного права як інституту адміністративного права в країнах Європи.

По-друге, до передумов виникнення та розвитку адміністративного процедурного права відносяться: а) розвиток економіки, фінансів, господарства, державного управління; б) потреба в забезпеченні реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків у сфері публічного права; в) захист суспільства від небезпеки (стихійні лиха, виникнення епідемій, вчинення правопорушень, збройні конфлікти тощо); г) визначення правовим шляхом порядку розгляду виникаючих між громадянами і владними державними управлінськими органами спорів; д) забезпечення законності у сфері публічного управління [7, с. 106].

По-третє, адміністративне процедурне право в Україні виникло і розвивалося як інститут адміністративного права: спочатку як складова дореволюційного російського поліцейського права, потім як складова радянського адміністративного права, і сьогодні, незважаючи на існуючі комплексні дослідження, в яких обґрунтовується доцільність виокремлення в системі права України самостійної галузі права - адміністративно-процесуального права, - як складова адміністративного права України [8, с. 7-11].

По-четверте, до етапів розвитку адміністративного права України слід віднести такі: 1) часи Київської Русі та Галицько-Волинського князівства; 2) литовсько-польська доба; 3) козацько-гетьманська доба; 4) період з кінця XIX ст. до 1917 року; 5) період Української народної республіки (1917-1920 рр.); 6) радянський період до 60-х років XX століття; 7) радянський період починаючи з 60-х років; 8) період становлення незалежної України. Лише починаючи з козацько-гетьманської доби можна говорити про перші паростки зародження та виникнення адміністративного процедурного права на землях України.

У період з кінця XIX ст. до 1917 року на територіях України діяв Звід законів Російської Імперії, який хоча й не був актом систематизації норм адміністративного процедурного права, але містив у собі велику частку таких норм. Також у цей період у Росії сформувалася система органів адміністративної юстиції.

Короткий період існування Української народної республіки (1917-1920 рр.) не дав можливості реалізуватись багатьом законопроектним роботам, які повинні були більш детально регламентувати діяльність органів адміністративної юстиції [7, с. 75-77].

У радянський період до 60-х років XX століття велика увага приділялася вдосконаленню порядку оскарження дій державних органів та їх посадових осіб, а також побудові й реформуванню системи органів, які вправі розглядати скарги трудящих. Цей період відзначився наступним:

- була передбачена на законодавчому рівні можливість оскарження громадянами в адміністративному порядку дій посадових осіб, а також детально регламентувалась процедура подачі й розгляду скарг і заяв;

- було створено спеціальний контрольний орган (Центральне бюро скарг і заяв), основним завданням якого було здійснення контролю за правильним розбором скарг у відомствах та установах;

- був прийнятий Адміністративний кодекс УРСР, який був першим у СРСР кодифікованим актом, що містив у систематичному викладі норми адміністративного та адміністративного процедурного законодавства.

Радянський період починаючи з 60-х років відзначився тим, що:

- була вдосконалена процедура накладення на правопорушників адміністративних штрафів: а) передбачена можливість оскарження в суді постанов про накладення адміністративних штрафів, б) встановлено чіткий перелік органів та посадових осіб, які вправі накладати адміністративні штрафи на правопорушників, в) створено спеціальні органи адміністративної юрисдикції - адміністративні комісії, г) вдосконалено механізм виконання рішень щодо накладення на правопорушника адміністративного штрафу;

- вдосконалено механізм розгляду звернень громадян;

- у Цивільному процесуальному кодексі УРСР передбачалась процедура вирішення справ, що виникають з адміністративно-правових відносин: а) по скаргах на неправильності в списках виборців та в списках громадян, які мають право брати участь у референдумі; б) по скаргах на дії органів і службових осіб у зв'язку з накладенням адміністративних стягнень; в) по скаргах на рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб; г) про стягнення з громадян недоїмки по податках, самооподаткуванню сільського населення і державному обов'язковому страхуванню;

- 7 грудня 1984 року був прийнятий Кодекс про адміністративні правопорушення, який систематизував в III-У розділах процесуальні норми щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Період становлення незалежної України відзначився:

- прийняттям Конституції України та Закону України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року, в яких було закріплено структуру та повноваження адміністративних судів;

- прийняттям 6 липня 2005 року Кодексу адміністративного судочинства України, який визначив повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства.

По-п'яте, розвиток наукової думки з питань адміністративного процедурного права нерозривно зв'язаний із розвитком загально-процесуальної науки, який поділяється на чотири періоди:

а) період із початку по кінець XIX ст., коли уявлення про процесуальну науку базувалися на уявленнях про цивільний та кримінальний процеси, а також заперечувалась думка щодо існування самостійних наук цивільного процесуального та кримінального процесуального права;

б) період із кінця XIX століття до 1917 року, коли в науковій літературі з'явилися доктринальні обґрунтування відмінностей між наукою цивільного права та цивільного процесуального права, між наукою кримінального права та кримінального процесуального права. У цей період з'являються і концепції судового права;

в) радянський період відзначився полемікою між прихильниками концепції судового права та її противниками, а також розширенням змісту понять «юридичний процес» і «процесуальне право». При цьому одна частина науковців обмежилася розширенням юридичного процесу до правозастосовної діяльності компетентних органів по вирішенню спорів та застосуванню заходів примусу, а друга - до діяльності щодо застосування матеріально-правових норм. У науковій літературі представлені дискусії як між представниками «широкого» та «вузького» розуміння юридичного процесу, так і між представниками «юрисдикційної» та «управлінської» концепції юридичного процесу;

г) сучасний розвиток науки процесуального права свідчить про суперечливість наукових поглядів на юридичний процес, правову процедуру, процесуальне право та судове право. У працях сучасних науковців набули свого подальшого розвитку і концепція судового права, і наука процесуального права, і концепція широкого розуміння юридичного процесу, і концепція вузького розуміння юридичного процесу, і юрисдикційна концепція юридичного процесу, і управлінська концепція юридичного процесу тощо. При цьому надати перевагу якійсь одній науковій думці неможливо. Вони всі майже рівномірно представлені в юридичній літературі [8, с. 10-11].

По-шосте, розвиток наукової думки з питань адміністративного процедурного права також нерозривно зв'язаний із розвитком науки адміністративного права. До періодів розвитку адміністративного права відносять чотири періоди: а) період камералістики; б) період поліцейського права; в) радянський період розвитку науки адміністративного права та г) сучасний період розвитку науки адміністративного права. Слід відзначити, що лише в радянський період формується загально визнане уявлення про загальну частину адміністративного права, яке включає предмет і систему науки адміністративного права, основні принципи державного управління, джерела адміністративного права, адміністративно-правові норми і відносини, органи державного управління, акти державного управління, державну службу, адміністративно-правові положення громадян і організацій. Пізніше до неї стали включати переконання та примус, а також забезпечення законності в державному управлінні. Сьогодні до змісту більшості підручників з адміністративного права стали включати розділ, присвячений адміністративному процесу.

Положення більшості підручників з адміністративного права при характеристиці предмету адміністративного права, адміністративно-правових відносин та суб'єктів адміністративного права ґрунтуються виключно на дослідженні адміністративних матеріальних норм та ігнорують особливості адміністративних процедурних норм. У зв'язку з бурхливим розвитком суспільних відносин та зміною ролі держави в їхньому регулюванні сьогодні відбувається переосмислення та уточнення предмету і методу адміністративного права, категоріального апарату науки адміністративного права та ролі адміністративного права в правовій системі України. Отже,

важливо, щоб у цьому переосмисленні було приділено увагу й проблемам адміністративного процедурного права. Адже зв'язок науки адміністративного права та науки адміністративного процедурного права є незаперечним. Цей зв'язок набагато міцніший, ніж зв'язок, наприклад, між наукою кримінального права та наукою кримінального процесуального права.

По-сьоме, наукова думка з питань адміністративного процедурного права в Україні розпорошена:

- частина науковців заявляє про існування науки адміністративного процесуального права шляхом доведення існування самостійної галузі права - адміністративно-процесуального права, включаючи до структури адміністративного процесу, наприклад, ліцензійно-дозвільні та реєстраційні провадження;

- частина науковців намагається довести існування самостійної галузі права - адміністративно-процесуального права, включаючи до змісту адміністративного процесу виключно діяльність адміністративних судів щодо розгляду публічних спорів у межах адміністративного судочинства. На підставі цього і робиться висновок про існування самостійної науки адміністративного процесуального права;

- частина науковців, підкреслюючи спорідненість та тісний зв'язок адміністративних матеріальних і адміністративних процедурних норм, розглядають знання про адміністративні процедури та адміністративний процес лише як частину науки адміністративного права;

- частина науковців, наголошуючи на різному змістовному наповненні понять «адміністративна процедура» та «адміністративний процес» заявляють, що знання про адміністративну процедуру відносяться до науки адміністративного права, а знання про адміністративний процес - до науки адміністративного процесуального права [7, с. 110-111].

Такий стан речей негативно позначається як на розвитку самої науки, так і на якості правотворчої та правозастосовної діяльності вповноважених органів.

На підставі окреслених вище теоретичних узагальнень щодо питань виникнення та розвитку адміністративного процедурного права в Україні можна зробити такі висновки.

Сучасний розвиток науки процесуального права характеризується суперечливістю наукових поглядів на юридичний процес, юридичну процедуру, процесуальне право та судове право, що негативно позначилося на розвитку наукової думки відносно адміністративної процедури та її співвідношення з адміністративним процесом. Науковці по-різному обґрунтовують співвідношення понять «адміністративна процедура» та «адміністративний процес» і по-різному визначають місце адміністративного процедурного чи адміністративного процесуального права в системі права України.

Процес виникнення та розвитку адміністративного процедурного права в Україні нерозривно був пов'язаний із розвитком адміністративного права, що мало й негативні наслідки. Так, довгий час адміністративні норми, адміністративні правовідносини, адміністративна правосуб'єктність розглядалися в юридичній та навчально-методичній літературі лише з позицій матеріального адміністративного права. Сьогодні ж слід визнати подвійну природу предмета адміністративно-правового регулювання, яка проявляється в тому, що адміністративне право не тільки встановлює систему прав і обов'язків суб'єктів, а й регулює порядок їх здійснення, закріплюючи відповідні адміністративні процедури. Тому існує нагальна потреба в уточненні змісту адміністративної процедури та її співвідношення з адміністративним процесом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бандурка О.М. Адміністративний процес : підручник [для вищих навч. закл.] / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. - К. : Літера ЛТД, 2002. - 286 с.

2. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій ; за заг. ред. О.В. Кузьменко. – К. : Атака, 2007. – 416 с.
3. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / О.В. Кузьменко. – К. : Атака, 2005. – 352 с.
4. Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории / В. Н. Протасов. – М.: Юридическая литература, 1991. – 144 с.
5. Тимощук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [автор-упорядник В. П. Тимощук]. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
6. Фатхутдінова О.В. Теоретико-правові проблеми юридичного процесу : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. В. Фатхутдінова. – Київ, 2000. – 16 с.
7. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія / О.І. Миколенко. – Харків : Бурун Книга, 2010. – 336 с.
8. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. на здобуття ступеня доктор. юрид. наук : спец. 12.00.07 – адміністративне право и процес; фінансове право, інформаційне право / О.І. Миколенко : Класичний приватний університет. – Запоріжжя, 2011. – 40 с.