

ДІЯЛЬНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ПО ЗАБЕЗПЕЧЕННЮ ЗАКОННОСТІ ПРАВОВИХ АКТІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Кравчук В.М.

помічник судді Луцького міськрайонного суду

В сучасних умовах роль суду в забезпеченні законності актів і дій органів публічної влади багато в чому залежить від запровадження спеціальної адміністративної юстиції і створення системи адміністративних судів.

Питання адміністративної юрисдикції з різних аспектів досліджували В.Б. Авер'янов, О.П. Альохін, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, А.О. Кармолицький, Ю.М. Козлов, О.Д. Крупчак, Ю.С. Педько, В.Д. Риков, Н.Г. Саліщева, А.О. Селіванов, В.С. Стефанюк, Ю.О. Тихомиров та ін. Всі вони зробили значний внесок у теорію адміністративного права і процесу.

Необхідність установаження меж юрисдикції адміністративних судів обумовлена судовою реформою в Україні, якою передбачається створення адміністративних судів. Вони формуватимуться в системі судів загальної юрисдикції за властивими всій системі принципами. Саме через принцип спеціалізації повинна встановлюватися компетенція цих судів. Однак цей конституційний принцип побудови судів загальної юрисдикції не дозволяє визначити підходи чи критерії встановлення повноважень адміністративних судів. Тим паче що Конституція України взагалі не вирізняє суди чи їхні структурні ланки, які будуються за певною спеціалізацією.

Виокремлення з існуючої системи судів загальної юрисдикції адміністративних судів робить нагальною проблему чіткого визначення їхньої юрисдикції.

Концепцією судово-правової реформи в Україні від 28.04.92 р., затвердженою Верховною Радою України, було передбачено половинчасте вирішення цього питання. Планувалось запровадження адміністративного судочинства для розгляду спорів між громадянами і органами державного

управління шляхом включення посад адміністративних суддів до складу районних (міських) та міжрайонних судів і створення відповідних колегій у судах вищої ланки. Після прийняття чинної Конституції України, положення розділу VIII якої виходять з необхідності поглиблювати спеціалізацію судів, було визнано за необхідне створити автономну систему адміністративних судів, вищою ланкою якої виступав би Вищий адміністративний Суд України.

В 1999 – 2001 роках спеціально створеними робочими групами було підготовлено два проекти Адміністративно-процесуального кодексу України (АПК), в яких були використані пропозиції вітчизняних вчених і практиків, а також досвід зарубіжних країн, де давно діють адміністративні суди і вносять значний вплив у забезпечення законності у відносинах між державними органами і громадянами [1, 43-47; 2, 58-62]. Поряд з вирішенням кадрових і фінансових проблем прийняття АПК є однією з важливих передумов налагодження діяльності адміністративних судів. В сучасних умовах розгляд справ, які виникають з адміністративно-правових відносин, здійснюється за нормами глав 30-32 Цивільного процесуального кодексу. Проте цей законодавчий акт розрахований в основному на розгляд справ позовного провадження і не враховує всієї різноманітності адміністративних справ, перелік яких постійно розширюється. Тому прискорення прийняття АПК вкрай необхідне для того, щоб новостворена система адміністративних судів дістала належну правову базу для свого функціонування.

Безумовно, найкардинальнішим питанням діяльності адміністративного суду є питання про межі його компетенції: Адміністративний суд як нова ланка судової системи повинен мати свою “нішу” відповідальності, яка б чітко відокремлювала його від сфер відповідальності інших загальних судів.

Це питання не було вирішено в Концепції адміністративної реформи. Натомість в ній передбачалось створення в порядку державно-правового експерименту в органах виконавчої влади спеціальних підрозділів щодо розгляду скарг громадян, які б розглядали і вирішували справи щодо скарг у порядку, наближеному до судового провадження, тобто так званої

адміністративної “квазіюстиції”. Ця ідея, звичайно не могла бути реалізована на практиці хоча б через відсутність законодавчого врегулювання так званих державно-правових експериментів.

Ст. 20 проекту АПК 2001 року передбачила значно ширший перелік з 18 пунктів. Ці підстави можна класифікувати шляхом поділу на такі групи: а) скарги, пов’язані з визначенням конституційності чи законності правових актів, дій чи бездіяльності органів, посадових та службових осіб; б) спори, пов’язані з припинення повноважень державних діячів у зв’язку порушення ними вимог щодо несумісності; в) скарги, які виникають у зв’язку з проходженням державної служби; г) надання дозволів на вчинення адміністративних дій у випадках, визначених законом; д) спори, що виникають в окремих сферах життєдіяльності (про надання притулку, з питань соціального забезпечення, з питань освіти населення); е) інші публічно-правові скарги. При цьому важко зрозуміти доцільність виділення в окрему категорію спорів з питань соціального забезпечення і освіти через відсутність якихось процесуальних особливостей їх розгляду.

Відповідно до ч. 3 ст. 22 Закону України “Про судоустрій” місцеві адміністративні суди розглядають адміністративні справи, пов’язані з правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування (справи адміністративної юрисдикції), крім справ адміністративної юрисдикції у сфері військового управління, розгляд яких здійснюють військові суди.

Думається, що ця норма досить конкретно визначає підвідомчість адміністративних судів, обмежуючи її у порівнянні з проектом 2001 року.

Відповідно до ст. 4 цього проекту завданням адміністративного судочинства є розгляд справ, що виникають із публічно-правових відносин між громадянами, юридичними особами, з однієї сторони, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування, посадовими чи службовими особами — з іншої. Адміністративним судам в порядку адміністративного судочинства підвідомчі справи по спорах, що виникають з конституційних, адміністративних, зовнішньоекономічних, фінансових, податкових,

будівельних, екологічних, транспортних, військових, промислових, соціальних та інших публічно-правових відносин. Згадування про наявність публічно-правових відносин як підстави для віднесення справи до компетенції адміністративного суду зустрічаються і в інших місцях проекту. Проте, на нашу думку, цей критерій є ненадійним – його застосування у практиці неминуче викличе численні суперечки з приводу компетенції.

На наш погляд, підвідомчість спорів адміністративним судам має визначатися за такими критеріями.

По-перше, принаймні однією з сторін спору повинен виступати державний орган чи орган місцевого самоврядування. Можливі і такі ситуації, коли як суб'єкти звернення з приводу незаконних рішень, дій чи бездіяльності одних державних органів виступають інші державні органи (щодо цього необхідно передбачити відповідну вказівку в законі), органи місцевого самоврядування, або коли суд розглядає претензію державного органу до органу місцевого самоврядування чи навпаки. Саме ця, і тільки ця обставина, беззаперечно надає судовим спорам публічно-правового характеру. Хоча згадувати про це в законі зовсім не обов'язково з огляду на переважно теоретичний характер поділу права на публічне і приватне.

По-друге, суб'єктами оскарження можуть бути лише державні органи (як складові частини державного апарату, наділені владними повноваженнями), а не державні установи і організації, а також органи місцевого самоврядування. При цьому важко погодитися з пропозицією покласти на адміністративні суди розгляд звернень у спорах, що виникають під час проходження державної служби. При цьому ми виходимо з того, що державні органи виступають в подібних спорах не як представники публічної влади, а як звичайні роботодавці, а тому ці трудові спори необхідно розглядати в порядку цивільного судочинства.

По-третє, посадові і службові особи, акти, дії чи бездіяльність яких може бути оскаржено в адміністративному суді, повинні розглядатись як суб'єкти відповідних правовідносин лише в зв'язку з їх перебуванням на державній

службі чи на службі в системі місцевого самоврядування. Це, щоправда, безпосередньо не впливає з ч. 2 ст. 55 Конституції України, відповідно до якої кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Може скластись враження, що діяльність посадових і службових осіб може здійснюватись і поза владними структурами. Проте, право на відшкодування шкоди за рахунок державних і самоврядних органів виникає, коли її завдано незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб (підкреслено авт.) при здійсненні ними своїх повноважень не можна не враховувати, що будь-який працівник державного органу чи органу місцевого самоврядування, наділений владними повноваженнями, виступає не від свого імені, а від імені органу, який він представляє. Цьому відповідає чинна редакція статті 248-1 ЦПК і не відповідає редакція п.1 ч.1 ст. 20 проекту АПК 2001 року.

По-четверте, надання можливості юридичним особам, в тому числі суб'єктам підприємницької діяльності права вимагати визнання недійсними актів шляхом звернення до адміністративного суду призведе до певного перерозподілу повноважень між адміністративними і господарськими судами. За останніми може бути збережено право розглядати спори з приводу правомірності чи не правомірності актів, що видаються підприємствами, установами чи організаціями, які не належать ні до державних органів, ні до органів місцевого самоврядування.

Неабияке теоретичне й практичне значення для адміністративного судочинства має правильне визначення таких понять, як “акт”, “дія” чи “бездіяльність”, які можуть бути предметом оскарження в адміністративному суді. Наскільки складними є ці питання, можна зробити висновок хоча би з того, що у ст. 2 проекту АПК 2001 року відсутні чіткі визначення цих понять. Зокрема, так званий адміністративний акт визначається лише як об'єкт оскарження без будь-якої сутнісної характеристики. Це ж саме стосується і адміністративних дій, що визначаються як дії, що можуть бути оскаржені до

адміністративного суду. Плюс до цього дії визначаються, як “дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, що здійснюються на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачених Конституцією та законами України...”. Тут, по-перше, виникає питання, як це можна ототожнювати дії і бездіяльність, а, по-друге, для чого оскаржувати як дії, так і бездіяльність, якщо вони “здійснюються на підставі, в межах повноважень та у спосіб...”, тобто вчиняються на загальних підставах.

У зв’язку з цим слід зазначити, що така звані адміністративні акти, що можуть бути предметом оскарження в адміністративному суді – це узагальнюючий термін. Проте їх не можна ототожнювати з правовими актами, які можуть видаватись не лише державними і самоврядними, але й іншими структурами.

Які ж суттєві ознаки адміністративного акта, які можуть підвести нас до його визначення?

По-перше, він видається органом публічної влади (державним органом чи органом місцевого самоврядування). По-друге, цей акт може носити як індивідуальний, так і нормативний характер. По-третє, цей акт стосується суб’єктів, які не перебувають у трудових відносинах з органом публічної влади, поширюється на зовнішні відносини цього органа. По-четверте, адміністративний акт, який носить індивідуальний характер, є актом застосування норм права, тобто “встановлює (змінює, припиняє) на основі юридичних норм права і обов’язки учасників конкретних правовідносин або міру відповідальності конкретних осіб за правопорушення” [3, 330]. По-п’яте, адміністративний акт, як і будь-який правовий акт, завжди може розглядатись як волевиявлення того, хто його видав, його об’єктивована воля, як керівництво до дії.

З врахуванням цього пропонуємо в Переліку термінів АПК дати таке визначення:

“Адміністративний акт – це волевиявлення державного органу або органу місцевого самоврядування, спрямоване на встановлення певних правил поведінки або на виникнення, зміну чи припинення конкретних правовідносин шляхом винесення обов’язкових індивідуально-владних приписів”.

Важливим є питання про те, з яких позицій адміністративний суд дає оцінку актам, діям чи бездіяльності органів публічної влади та їх посадових осіб.

Відповідь на це питання частково міститься у ч. 1 ст. 55 Конституції України, де говориться, що суд захищає права і свободи людини і громадянина. Як слушно відзначив В. Авер’янов, інститут адміністративної юстиції “...поступово виходить за межі інституту судового контролю за порядком державного управління, все більше набуває суто правозахисної спрямованості” [4, 12]. В унісон з ним В. Німченко стверджує, що “діяльність адміністративних судів повинна мати чітко визначений правозахисний, а не каральний характер” [5, 19].

Правозахисна спрямованість діяльності адміністративних судів не зменшиться і в тому разі, якщо до їх компетенції буде віднесено розгляд звернень недержавних юридичних осіб незалежно від форм власності, оскільки в такому разі їх рішення будуть спрямовані на захист прав відповідних трудових колективів.

Відповідно до ст. 248-3 чинного ЦПК України предметом судового оскарження є колегіальні або одноособові рішення, дії чи бездіяльність, у зв’язку з якими громадянин вважає, що порушено або порушуються його права і свободи. В наступних абзацах цієї статті міститься додатковий, причому неповний перелік приводів для оскарження, який розкриває зміст цієї норми. На нашу думку, немає потреби у відтворенні цього переліку в АПК.

Судова перевірка конституційності і законності адміністративних актів стосується, природно, як індивідуальних (правозастосовчих) актів, так і актів, що містять нормативні приписи.

У зв'язку з цим звертають на себе увагу деякі розбіжності щодо порядку вирішення цих питань в проекті АПК, обґрунтованість яких викликає певні сумніви.

Так, відповідно до п.1 ч.1 проекту суд вправі скасувати неправомірний адміністративний акт повністю чи окремі його положення та ухвалити рішення про поворот виконання акта чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення. З цього випливає, що оскаржений акт визнається нечинним, тобто недійсним з часу його видання. Таке вирішення питання найкращим чином забезпечить фактичне і повне усунення порушень закону, пов'язане з відновленням порушених прав.

Відповідно до п.3 ч.1 цієї статті суду надано право визнати адміністративний акт, дію чи бездіяльність адміністративного органу, посадової чи службової особи неправомірними, якщо в заяві щодо цього заявлено обґрунтований інтерес.

Отже, створення системи адміністративних судів є важливою передумовою позитивних зрушень у стані законності, в тому числі, і при виданні правових актів місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Л і т е р а т у р а:

1. Шишкін В. Система органів адміністративної юстиції у Франції // Право України. – 1996. - № 7. – С. 43-47.
2. Шишкін В. Адміністративний суд Австрії // Право України. – 1997. - № 5. – С. 58-62.
3. Скакун О. Ф. Теория государства и права. – Харьков: Консум. – 2000. – С. 330.
4. Авер'янов В. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування // Право України. – 1998. - № 8. – С. 12.
5. Науково-теоретична конференція “Адміністративне право: сучасний стан і напрями реформування” (виступ В. Німченко) // Право України. – 1998. - № 8. – С. 19.