

РОЗГЛЯД СУДАМИ СПРАВ ЗА ЗАЯВАМИ ПРО НЕЗАКОННІСТЬ АКТІВ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ І ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В. Кравчук

Кафедра теорії та історії держави і права, конституційного права

Волинський державний університет імені Лесі Українки

вул. Винниченка, 30, 43000 Луцьк, Україна

На підставі аналізу чинного законодавства та новітньої юридичної літератури досліджується порядок розгляду судами справ про незаконність правових актів місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Значна увага приділяється аналізу правової природи провадження у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин. Визначається роль і значення судового контролю за законністю правових актів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Особливе місце в практичній діяльності судів загальної юрисдикції займають справи про оспорювання правових актів місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Йдеться як про акти, що містять нормативні приписи, так і про індивідуально-правові акти (або акти застосування законодавства).

Ставлячи перед судом питання про визнання правового акта недійсним, громадянин прагне передусім або запобігти порушенням своїх прав та законних інтересів (якщо правовий акт ще не реалізовано), або відновити попередній стан чи відшкодувати заподіяні збитки. Проте судові рішення по таких справах можуть бути спрямовані на захист як приватних, так і публічних інтересів. По-перше, в судовому порядку можуть бути переглянуті нормативно-правові акти, які стосуються невизначеного кола осіб у ситуаціях так званого неперсоніфікованого громадського інтересу. По-друге, визнання недійсними, а, значить, нечинними, правових актів стосовно одних громадян стимулює інших громадян до захисту у такий саме спосіб своїх порушених або оспорюваних прав. Все це дає підстави стверджувати, що в подібних ситуаціях має місце переведення приватного інтересу у публічно-правову сферу.

Розширення компетенції судів по захисту прав і законних інтересів громадян обумовлено тим, що в сучасних умовах юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, які виникають у державі. Громадяни мають право оскаржувати в судовому порядку будь-які рішення, дії і навіть бездіяльність органів державної

влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб (ч.2 ст.55 Конституції України). За даними першого заступника Голови Верховного Суду України В.Стефанюка, динаміка звернення громадян у суди з цими скаргами є такою: в 1995 році – 4830, у 1996 році – 7726, у 1997 році – 11003, 1998 році – 12217, у 1999 – 28847 [1, с.8]. Луцьким місцевим міським судом за 9 місяців 2001 року розглянуто 212 скарг на рішення, дії і бездіяльність місцевих органів влади та їх посадових осіб, в тому числі 13 заяв прокурора про визнання актів незаконними.

Скарги на рішення, дії та бездіяльність місцевих державних та самоврядних органів подаються зацікавленими громадянами і розглядаються судами загальної юрисдикції в порядку, передбаченому главою 38-В Цивільного процесуального кодексу (ЦПК України). При цьому в законодавстві неможливо точно визначити коло підстав для звернення зі скаргами, оскільки порушення законності в діяльності владних структур є дуже різноманітними. Відповідно до ст.248-2 ЦПК до рішень, дій і бездіяльності суб'єктів оскарження належать колегіальні і одноособові рішення, дії або бездіяльність, у зв'язку з якими громадянин вважає, що: порушено або порушуються його права і свободи; створено або створюються перепони для реалізації ним своїх конституційних прав чи свобод або що вжиті заходи щодо реалізації його прав є недостатніми; покладено на нього обов'язки, не передбачені законодавством, або передбачені законодавством, але без врахування конкретних обставин, за яких ці обов'язки повинні покладатися, або що вони покладені не уповноваженими на це особою чи органом; його притягнуто до відповідальності, яку не передбачено законом, або до нього застосоване стягнення за відсутності передбачених законом підстав, або неправомочною посадовою особою чи органом. Спори про визнання недійсними правових актів з підстав, зазначених у законодавстві, можуть бути також предметом розгляду господарським судом (ч.1 ст.12 Господарського процесуального кодексу – ГПК України).

Особливістю чинного законодавства є те, що воно не обумовлює право громадян на звернення до суду загальної юрисдикції попереднім зверненням до вищого за підпорядкованістю управлінського органу, що було властивим для радянської державно-правової системи. Такий порядок покликаний підвищити оперативність розгляду скарг. Проте, як свідчить практика, досягти такої оперативності вдається далеко не завжди через перевантаженість судів кримінальними справами, цивільними справами судового провадження, справами про адміністративні правопорушення. Тому в рамках “великої судово-правової реформи”

доцільно прискорити створення спеціалізованих адміністративних судів, про що уже висувались пропозиції в літературі з посиланням на досвід розвинутих демократичних країн [2]. Порівняно вузька спеціалізація розглядуваних ними справ дозволить не лише підвищити оперативність розгляду, але й забезпечити законність судових рішень та стабільність судової практики.

Водночас, як ми вважаємо, немає потреби у прийнятті спеціального Адміністративно-процесуального кодексу України, оскільки при розгляді цієї категорії справ суди керуватимуться, як і при розгляді справ судового провадження, загальними конституційними принципами судочинства, вирішуючи справи на основі принципу змагальності. Певні ж особливості процесуального порядку розгляду цих справ можна передбачити, як це зроблено і зараз, у спеціальній главі цивільно-процесуального закону.

В літературі висловлено думку, що скаргу до суду на рішення чи дію органу влади слід було б назвати “адміністративним позовом”[3, с.96]. Підтримуючи цю позицію, відзначимо, що така зміна у термінології дозволила б підкреслити відмінність цього звернення від скарг, які подаються безпосередньо до органів державної влади і місцевого самоврядування.

Як уже відзначалось, громадянин не зобов’язаний попередньо оскаржити рішення, дію чи бездіяльність, які він вважає протиправними, в порядку підлеглості, а має право подати скаргу безпосередньо до суду. Проте здебільшого пересічні громадяни уникають звернення до суду, за звичкою розглядаючи його не як правозахисний, а каральний орган і до того ж побоюючись тяганини при розгляді справ. Велика посередницька роль у вирішенні правових конфліктів, які виникають у зв’язку з виданням незаконних актів, належить прокуратурі. Відповідно до п.2 ст.121 Конституції України саме прокуратура здійснює представництво інтересів громадян в суді у випадках, визначених у законі.

Слід підкреслити, що у переважній більшості випадків прокурор, виявляючи за скаргами громадян незаконні правові акти органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, вживає так званих досудових способів усунення порушень закону шляхом опротестування відповідних актів. Необхідність у зверненні прокурора до суду виникає лише в разі відхилення або нерозгляду його протесту. Тим самим об’єднує зусилля прокуратури і судів в боротьбі з порушеннями законності у сфері управлінської діяльності [4, с.384].

Законом України від 11 липня 2001 року до Закону України “Про прокуратуру” включено ст.36-1, яка встановила підстави та форми представництва в суді інтересів громадянина. Такими підставами є неспроможність громадянина через фізичний чи матеріальний стан або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження. Таким чином, прокурор може поставити перед судом питання про перегляд незаконного правового акта владної структури, який порушує права громадянина, у всіх випадках, коли він дійде висновку, що особа з будь-яких причин, які він вважає поважними, не в змозі самостійно захистити свої права. Причому відповідно до ч.6 ст.36-1 прокурор самостійно визначає підстави представництва в суді. На наш погляд, виходячи з цієї норми закону, суд не вправі при розгляді справи по суті відмовити в заяві прокурора про визнання недійсним правового акта лише з тих мотивів, що він не навів достатніх доказів неспроможності громадянина самостійно захистити свої права.

Прокурор у справі про оспорювання незаконного правового акту виступає як заявник лише в процесуальному розумінні, оскільки він захищає не свої особисті інтереси, а виконує публічну функцію охорони законності. Інтереси всіх суб’єктів, які порушені виданням незаконних правових актів, спрямовані на досягнення спільної мети – визнання цих актів незаконними і усунення протиправних наслідків їх прийняття [5, с.296].

Висновки в резолютивній частині рішення суду про задоволення заяви або скарги прокурора про визнання правового акта недійсним через його невідповідність закону означає, що оспорюваний правовий акт не породжує правових наслідків з дня його видання і не застосовується, втративши юридичну силу [6, с.398].

Отже, можна зробити висновок, що судовий розгляд і вирішення справ за заявами про законність правових актів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є важливим засобом захисту прав громадян, як і інтересів держави, сприяє підвищенню рівня відповідальності зазначених органів та їх посадових осіб за належне виконання обов’язків, посиленню боротьби з бюрократизмом і тяганиною.

1. Стефанюк В.С. Судова влада як основна юридична гарантія захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні // Вісник Верховного Суду України. – 2000. - № 6. – С.6-8.

2. Кампо В., Ткач Г. Про запровадження органів адміністративної юстиції (адміністративних судів) // Право України. – 1992. - №8. – С.27-29; Дмитров Ю. Адміністративна юстиція – атрибут демократичної правової держави // Право України. – 1995. – №7. – С.7-14; Шишкін В. Адміністративний суд Австрії // Право України. – 1997. - № 5. – С.58-60.
3. Осокина Г.Л. Процессуальный порядок рассмотрения судами дел об административно-правовых нарушениях. – М.: Наука, 1994.
4. Долежан В.В. Деякі аспекти співвідношення судової і прокурорської компетенції // Правова система України: теорія і практика. Матеріали науково-практичної конференції. – К., 1993.
5. Угриновська О. Особливості судочинства за скаргами на неправомірні рішення, дії та бездіяльність державних органів, юридичних і службових осіб // Вісник Львівського національного університету імені І.Франка. Серія юридична. – Випуск 35. – 2000.
6. Штефан М.Й. Цивільний процес. – К.: Ін Юре, 1997.

Trial cases according to the statement of the local bodies of the state executive power and the self-government bodies by the court.

Kravchuk V.

Lesia Ukrainka Volyn State University, Vynnychenko str. 30,
UA-43000 Luck, Ukraine

On the basis of the analysis of the legislation and newish juridical literature the order of trial cases according to the lawful statements of the local bodies of the state executive power and the self-government bodies by the court.

The great attention is paid to the analysis of the lawful character of the cases which are arisen from administrative-legal relations. The role and the sense of judicial control for the legitimacy of the lawful statements of the local bodies of the state executive power and the bodies are defined.

Key words: the court, legitimacy, lawful statement, local bodies of the state executive power, self-government.

Стаття надійшла до редколегії “_____” _____ 2002 р.