

Завдання адміністративного суду у забезпеченні законності у владно-розпорядчій діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Володимир Кравчук,

помічник судді Волинського окружного адміністративного суду

Становлення України як демократичної, соціальної правової держави зумовлює необхідність ефективного функціонування як в центрі, так і на місцях органів державної влади і місцевого самоврядування. При цьому вони зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, які передбачені законом (ч. 2 ст. 19 Конституції України) [1].

В їх діяльності важливе місце займають нормативно-правові та індивідуальні (правозастосовчі) акти у формі рішень та розпоряджень. На жаль, як свідчить аналіз судової практики, і органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування при виданні актів досить часто припускаються порушень закону, керуючись міркуваннями господарської та іншої доцільності і протиставляючи місцеві інтереси загальнодержавним. У зв'язку з цим є потреба в посиленні судового контролю за додержанням законів в їх діяльності.

Стан і перспективи розвитку адміністративної юстиції розглядалися у роботах Б. Беяневича, В. Бойцової, В. Дурнева, А. Гулягіна, Н. Кузнецової, І. Коліушка, Р. Куйбіди, О. Пасенюка, Ю. Педька, В. Рикова, Н. Саліщевої, І. Самсіна, А. Селіванова, Ю. Старикова, В. Стефанюка, В. Шишкіна, Д. Чечота та ін.

У статті 55 Конституції України остаточно і вичерпно закріплено право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Це право носить універсальний характер без будь-яких винятків, адже відповідно до ч. 2 ст. 124 Конституції України, юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі.

Особливе місце в діяльності адміністративних судів займають справи про оспорювання правових актів, дій та бездіяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Порушення цими органами та їх посадовими особами прав і законних інтересів громадян і юридичних осіб у більшості випадків проявляється у формі видання управлінських актів, а також у вчиненні протиправних дій і проявів бездіяльності.

Ідея створення адміністративних судів в Україні визрівала поступово в міру усвідомлення того, що загальні суди уже не в змозі розглянути постійно зростаючої кількості звернень з приводу порушень законності владними структурами у відносинах з громадянами і юридичними особами.

Це відповідало очікуванням широких кіл громадськості, які вважають, що діяльність новостворених адміністративних судів дозволить домогтись позитивних якісних зрушень у сфері правозахисту.

Як відзначили В. Кампо і Г. Рижов, "...громадяни не зацікавлені у тому, щоб їх скарги на незаконні дії адміністративної влади розглядали загальні суди, які і до нині здебільшого виконують каральну функцію. Громадянинові психологічно важко до них звертатися. Коли він буде знати, що є суд, який не карає, а тільки захищає, то в такий суд він охоче піде" [2, с. 170]. Попри певну полемічну загостреність цієї думки не можна не визнати, що саме такі міркування певною мірою сприяли прискоренню створення спеціалізованих адміністративних судів в Україні.

Чималу роль у виробленні сучасної концепції відіграли вивчення й аналіз організації та діяльності відповідних структур в інших країнах Європи і світу [3].

Увага до адміністративної юстиції у країнах з розвинутими правовими системами є настільки високою, що певною мірою ставиться на один рівень з конституційною юстицією.

Із врахуванням змісту численних літературних джерел з цієї проблематики можна виділити чотири основні способи захисту прав громадян з допомогою органів

адміністративної юстиції від дій та рішень органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. А саме:

1. **Адміністративний**, тобто перевірка вищим у порядку підлеглості органом (посадовою особою) законності, обґрунтованості і доцільності прийняття та виконання адміністративних актів, що порушують, на думку громадянина, його права і свободи. Цей спосіб ще називався управлінським (французьким), коли органи адміністративної юстиції входять до системи органів державного управління і не пов'язані з судами загальної юрисдикції.

2. **Загальносудовий**, який полягає у розгляді і вирішенні судами загальної юрисдикції за допомогою цивільно-процесуальної форми скарг на рішення та дії органів управління, які порушують права і свободи громадян. Саме такий спосіб ще недавно використовувався в Україні. Він полягає у розгляді загальними судами окремих категорій справ, що виникають з адміністративно-правових відносин.

3. **Квазісудовий** або англо-американський, коли утворюється система підконтрольних судам загальної юрисдикції спеціальних трибуналів з розгляду адміністративних справ, не включених до судової системи (функціонують, наприклад, у Великобританії та США).

4. **Адміністративно-судовий** (німецький), тобто адміністративна юстиція характеризується створенням спеціалізованих судів для вирішення спорів по індивідуальних адміністративних справах, що виникають у сфері функціонування органів управління. Адміністративні суди або суди адміністративної юстиції входять до єдиної судової системи і є незалежними у здійсненні функції правосуддя від адміністративних органів і від загальних (звичайних) судів.

Саме таку приблизно систему адміністративних судів прагне створити Україна. При цьому мова не йде про необхідність чисто механічного використання іноземних моделей адміністративного судочинства чи державного управління. У питанні про запозичення позитивних напрацювань адміністративного права інших країн слід дотримуватися зваженості, а також враховувати реалії української національної правової системи.

Як відзначив один з найвідданіших прихильників ідеї створення адміністративних судів в Україні В. Стефанюк, “Україна отримала унікальну можливість створити таку судову систему, яка б, увібравши в себе все позитивне з досвіду роботи судових систем інших держав, якомога краще виконувала б визначену їй роль у суспільстві – стати надійним гарантом захисту прав і свобод людини” [4, с. 13].

Роль і структура адміністративних судів в загальних рисах визначені у Законі України “Про судоустрій України” [5]. Відповідно до ч. 3 ст. 22 цього Закону місцеві адміністративні суди розглядають по першій інстанції адміністративні справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління (справи адміністративної юрисдикції).

Слід зауважити, що це положення є неповним і недосить конкретним – через відсутність, на той час, єдиного підходу до визначення юрисдикції адміністративних судів. Зокрема, даним законом не передбачено можливості розгляду судами справ у сфері діяльності органів місцевого самоврядування. В майбутньому законі про судоустрій його потрібно привести у відповідність з п. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства (КАС) України [6].

Відповідно до Закону України “Про судоустрій України” і КАС України в Україні завершується створення чотириланкової системи адміністративних судів, яка максимально наближена до німецької системи судоустрою і включає в себе місцеві, апеляційні адміністративні суди, Вищий адміністративний суд України і судову палату в адміністративних справах Верховного Суду України.

Звичайно, остаточне формування підсистеми адміністративних судів пов'язано з великими організаційними і фінансовими труднощами. Тому відповідні заходи носять фрагментарний і дещо непослідовний характер.

“Відсутність судів першої інстанції, – відзначила академік Н. Кузнецова, – призводить до того, що практика застосування Кодексу адміністративного судочинства України з самого початку набувала “ненормального” характеру. Адміністративні суди не створено там, де є безпосередній контакт з громадянами, де вирішується суть спору” [7, с. 10].

Створення місцевих (окружних) адміністративних судів одного на регіон і поширення юрисдикції апеляційних судів на 2-3 регіони безумовно створює незручності для громадян, обмежуючи певною мірою їм доступ до суду [8, с. 57]. Але це – неминучі труднощі становлення, оскільки кожному зрозуміло, що одразу створити підсистему адміністративних судів у завершеному вигляді абсолютно неможливо.

Велике теоретичне і практичне значення має оптимальне визначення завдань адміністративного судочинства.

Існує думка, що адміністративна юстиція являє собою судовий контроль за управлінням, управлінськими діями органів виконавчої влади, посадових осіб, державних і муніципальних службовців [9, с. 54]. На думку інших авторів, це “порядок розгляду і вирішення у судовій процесуальній формі спорів, що виникають у сфері адміністративного управління між громадянами або юридичними особами, з одного боку, і адміністративними органами – з іншого, здійснюваний юрисдикційними органами” [10, с. 18].

На думку В. Рикова, адміністративна юстиція являє собою правовий інститут, що характеризується “наявністю спеціальних судів – адміністративних, що відокремлені від загальних судів цивільної і кримінальної юрисдикції” [11, с. 173].

Очевидно, завдання адміністративної юстиції носить похідний характер від загального завдання суду – забезпечення і захисту гарантованих Конституцією України та законами прав і законних інтересів людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб та інтересів держави і суспільства (ч. 1 ст. 2 Закону про судоустрій).

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” [12, с. 19]. В унісон з ним В. Німченко стверджує, що “...діяльність адміністративних судів повинна мати чітко визначений правозахисний, а не каральний характер” [13, с. 19].

Відповідно до ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

На підставі ч. 2 ст. 3 КАС України до адміністративних судів можна оскаржити будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження (загальними судами і Конституційним Судом України). При цьому окремі категорії адміністративних справ поки що розглядаються загальними судами на підставі і в порядку, передбаченому КАС України. Це повністю узгоджується з закріпленням у ч. 2 ст. 55 Основного Закону правом кожного “на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб”, а також з положенням щодо універсальності судової юрисдикції, закріпленням у ч. 1 ст. 124 Конституції України.

На думку В. Шишкіна, захист прав, інтересів та свобод фізичних і юридичних осіб у справах, які за предметом розгляду підсудні адміністративним судам, може розглядатися не лише як завдання, але й мета (ціль) адміністративного судочинства [14, с. 11]. Погоджуючись з цим, варто відзначити, що ця мета може вважатись досягнутою, якщо при вирішенні конкретних справ права і свободи фактично відновлюються.

Інші автори, І. Коліушко та Р. Куйбіда, правильно звертають увагу на те, що завдання адміністративного судочинства “...полягає не лише в тому, щоб забезпечити поновлення прав, свобод та інтересів особи від порушень з боку влади. Адміністративні суди повинні поширювати принципи верховенства права та законності на діяльність публічної адміністрації. Їм належить зруйнувати практику державних органів керуватись не законом, а в кращому разі – інструкціями, а в гіршому – телефонним правом” [15, с. 4].

Що ж стосується захисту прав та інтересів юридичних осіб, то слід звернути увагу на такі істотні обставини.

По-перше, завдання адміністративного суду у цій сфері стосуються не лише юридичних осіб як таких, але й спрямовані на захист прав та інтересів трудових колективів, а, значить, і окремих фізичних осіб, як підприємців, так і найманих працівників.

По-друге, в ролі відповідачів у цих справах виступають як суб'єкти владних повноважень – юридичні особи публічного права, так і окремі посадові особи. Це впливає з того, що на адміністративні суди взагалі не покладається захист інтересів держави. Але, при розгляді конкретних справ суд повинен, по-перше, враховувати ці інтереси, якщо вони захищені законом, а, по-друге, забезпечувати додержання процесуальних прав цих суб'єктів як сторін у справі.

У зв'язку з визначенням завдань адміністративного судочинства виникає питання про співвідношення таких понять, як “захист прав і свобод від **порушень** з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб” і “захист від **загрози** зазначеним правам і свободам”. Це відіграє важливу роль у характері реагування суду на неправомірні акти, дії чи бездіяльність.

Реальне (фактичне) порушення прав має місце тоді, коли після набрання чинності правовим актом громадянин чи юридична особа втрачає право повністю або значною мірою реалізувати свої суб'єктивні права або змушений виконувати додаткові, не передбачені законом, обов'язки. Такий характер, наприклад, носять нормативні акти заборонного чи обмежувального характеру (наприклад, з інваліда чи учасника війни вимагають плату за проїзд у громадському транспорті на виконання рішення міськвиконкому). В таких випадках загроза праву і саме порушення права по суті збігаються.

В інших випадках загроза правам і свободам може не носити невідворотного характеру і переростає в порушення у зв'язку з **реалізацією (виконанням)** індивідуального неправомірного акту. Буває так, що порушення прав та свобод фактично відсутнє (незаконний акт не скасований, але з тих чи інших причин не виконаний), оскільки не вчинено дій, спрямованих на його виконання. Це стосується як нормативних, так і індивідуальних правових актів. У цих випадках рішення суду про перегляд акту носить виразно **профілактичний** характер, оскільки спрямоване на усунення загрози виконання неправомірних актів.

Важливим орієнтиром українського законодавства про діяльність адміністративних судів є рекомендації Ради Європи. Ознайомлення з ними дає підставу для висновку, що суть адміністративного судочинства – саме в судовому контролі за законністю актів, що видаються суб'єктами владних повноважень.

Першим рекомендаційним актом з цього питання була Резолюція “Про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади” від 28 вересня 1977 року. Ця резолюція стосувалася лише актів індивідуального характеру і підлягала застосуванню тільки тоді, коли йшлося про акти, видані при реалізації владних повноважень [16, с. 427-437].

Наступним кроком у підвищенні ролі адміністративних судів у контролі за правомірністю актів адміністрації стала Рекомендація Ради Європи від 9 вересня 2003 року [17, с. 427-437]. Вона виходить з того, що всі адміністративні акти (як індивідуальні, так і нормативні) підлягають судовому контролю, суд повинен мати можливість здійснювати перегляд щодо будь-якого порушення закону, включаючи питання відсутності компетенції (необхідних повноважень), порушення процедурних норм та зловживання повноваженнями.

Варто відмітити, що положення цієї Рекомендації практично відтворені в законодавстві України про діяльність адміністративних судів.

Велике значення для формування практики розгляду справ адміністративними судами має використання положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 14 листопада 1950 року, яку Україна ратифікувала Законом від 17 липня 1997 року і яка набрала чинності щодо України з 11 вересня 1997 року [18], визнавши тим самим юрисдикцію Європейського Суду з прав людини. Відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України ця Конвенція може використовуватися судами як частина національного законодавства України.

Відповідно до ст. 17 Закону України “Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини” від 23 лютого 2006 року суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права.

Отже, встановлення судового контролю за законністю актів владних структур є наслідком двох взаємопов’язаних процесів: а) впровадження у практику державно-правового будівництва ідеї правової держави і принципу верховенства права; б) запозичення досвіду передових країн Європи і Америки у цій сфері. Це призвело спочатку до розширення компетенції загальних судів, а згодом – до створення автономної системи адміністративних судів в Україні. Відтак сформувались два шляхи оскарження актів і дій владних структур: позасудовий (адміністративний) і судовий, причому “центр тяжіння” поступово зміщується у бік останнього. Але, виходячи з рекомендацій Ради Європи, потрібно створити можливості для використання альтернативних засобів розв’язання правових конфліктів при безумовному забезпеченні права зацікавлених осіб на звернення до суду поряд з використанням процедур арбітражу і примирення як до, так і після видання актів владними структурами.

Створення спеціалізованих адміністративних судів дає можливість розглядати спори між громадянами і владним структурами на більш високому професійному рівні і цілком відповідає європейським традиціям. Тому незрозумілою видається позиція керівництва Верховного Суду України щодо згортання процесів становлення адміністративної юстиції. Навпаки, є потреба прискорити остаточний перерозподіл компетенції між загальними і адміністративними судами.

Використана література:

1. Конституція України, прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141 (зі змінами).
2. Кампо В., Рижов Г. Альтернативні суди: важка дорога до інституціоналізації // Правова держава. – Вип. 9. – 1998. – С. 169-171.
3. Георгієвський Ю. Адміністративна юстиція. Автореф. дис...к.ю.н. – Харків, 2004. – 18 с.
4. Стефанюк В.С. Запровадження адміністративних судів у рамках судово-правової реформи в Україні. Проблеми і перспективи // Матеріали науково-практичної конференції 18-19 квітня 2002 року в Харкові. – Київ-Харків: Юрінком-Інтер, 2002. – С. 13-14.
5. Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 27-28. – Ст. 180.
6. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. - 2005. - № 35-36, № 37. - Ст. 446 (зі змінами).
7. Створення повноцінної адміністративної юстиції дасть змогу вдосконалення аспекту судочинства. Інтерв’ю з академіком АПРН України Н. Кузнецовою // Юридичний журнал. – 2006. – № 3. – С. 7-10.
8. Бевзенко В.М. Адміністративні суди України. – К.: Алеута, 2006. – 270 с.
9. Стариков Ю.Н. Административная юстиция. – М.: Норма, 2001. – 274 с.
10. Чечот Д.М. Административная юстиция (теоретические проблемы). – Л.: Изд-во ЛГУ. – 1973. – 328 с.
11. Риков В.Д. Деякі питання створення адміністративної юстиції в Україні // Правова держава. – 1999. – Вип. 9. – С. 171-175.
12. Авер’янов В. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування // Право України. – 1998. – № 8. – С. 19-23.
13. Німченко В. Виступ на науково-практичній конференції “Адміністративне право: сучасний стан і напрями реформування” // Право України. – 1998. – № 8. – С. 15-27.
14. Шишкін В. Завдання адміністративного судочинства // Право України. – 2005. – № 11. – С. 11-16.
15. Коліушко І., Куйбіда Р. Становлення адміністративного судочинства: деякі проблеми перехідного періоду // Адвокат. – 2005. – № 9. – С. 3-5.
16. Резолюція 77(81) Комітету Міністрів Ради Європи стосовно актів адміністративних органів влади, прийнята на 275-й нараді заступників міністрів // Основи

адміністративного судочинства і адміністративного права. Навчальний посібник. / В. Авер'янов, Н. Александрова, Р. Банчук та інші – К., 2006. Додаток, с. 427-437.

17. Рекомендація (2003)16 Комітету Міністрів Ради Європи державам – членам щодо виконання адміністративних і судових рішень у сфері адміністративного права // Основи адміністративного судочинства і адміністративного права. Навчальний посібник. / В. Авер'янов, Н. Александрова, Р. Банчук та інші – К., 2006. Додаток, с. 427-437.

18. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. – К., 2001. – 53 с.

19. Закон України “Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини” // Ліга. Бізнес Інформ. – 2006/11/10.