

*Роль адміністративних судів в забезпеченні законності правових актів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування*

**Кравчук В.М.** – аспірант кафедри теорії, історії держави і права та конституційного права Волинського державного університету імені Лесі Українки

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.

Проблемам становлення адміністративної юстиції присвячені праці В. Авер'янова, А. Полешка, В. Стефанюка, В. Шишкіна та інших вчених. Однак питання, що стосуються діяльності адміністративних судів по забезпеченні законності правових актів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на монографічному рівні не досліджені.

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]. 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.

Проектом АПК України 1999 року до компетенції адміністративного суду передбачалось віднести розгляд справ: 1) за скаргами та заявами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб; 2) за скаргами на акти Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо відповідності їх законам України; 3) за скаргами на правові акти, рішення Уряду Криму, міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, державних адміністрацій щодо відповідності їх Конституції України та законам України; 4) за скаргами щодо відповідності Конституції чи законам України рішень органів місцевого самоврядування; 5) за зверненнями судів загальної юрисдикції про здійснення щодо них дисциплінарного провадження; 6) за скаргами у випадках, передбачених виборчим законодавством; 7) у спорах, що виникають з адміністративного договору; 8) по інших спорах, що віднесені до компетенції адміністративного суду.

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.

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” [2, 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” [3, 12]. В унісон з ним В. Німченко стверджує, що “діяльність адміністративних судів повинна мати чітко визначений правозахисний, а не каральний характер” [4, 19].

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; Шишкін В. Адміністративний суд Австрії // Право України. – 1997. - № 5. – С. 58-62, та інші.
2. Скакун О. Ф. Теория государства и права. – Харьков: Консум. – 2000. – С. 330.
3. Авер'янов В. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування // Право України. – 1998. - № 8. – С. 12.
4. Науково-теоретична конференція “Адміністративне право: сучасний стан і напрями реформування” (виступ В. Німченко) // Право України. – 1998. - № 8. – С. 19.

Значна увага приділяється вивченню концепції адміністративної реформи. Визначається роль і місце адміністративних судів в забезпеченні законності правових актів.

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

Ключові слова: суд, законність, правовий акт, місцеві органи виконавчої влади, місцеве самоврядування.

**Kravchuk V. The role of administrative courts in the legality of the lawful statements of the bodies of the state executive power and the self-government bodies.**

A great importance is attached to the learning of the conception of the administrative reform. The role and place in the legitimate of legal acts are determined in this article.

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 administrative courts.

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