

**ПІДСТАВИ ЗВЕРНЕННЯ ДО СУДУ ДЛЯ ПЕРЕГЛЯДУ
НЕЗАКОННИХ АКТІВ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.**

Кравчук В.М.

помічник судді Луцького міськрайонного суду

Порядок розгляду справ, що виникають з адміністративних правовідносин, визначається нормами Цивільно-процесуального Кодексу України (гл. 31-А), і ці справи розглядаються загальними судами. Відповідно до ст. 248-1 ЦПК громадянин особисто або через уповноваженого представника може подати до суду скаргу, на рішення, дії або бездіяльність органів державної виконавчої влади та їх службових осіб; органів місцевого самоврядування та їх службових осіб; керівників установ, організацій, підприємств і їх об'єднань незалежно від форм власності; керівних органів і керівників об'єднань громадян, а також службових осіб, які виконують організаційно-розпорядчі, адміністративно-господарські обов'язки або виконують такі обов'язки за спеціальними повноваженнями.

Практика звернення до суду громадян за останні роки підтверджує необхідність розширення компетенції судів, а також правильність думки багатьох учених про те, що українське правосуддя, забезпечуючи захист прав та свобод громадян, повинно здійснюватись на основі встановленого в законі розмежування судів різних видів у сфері захисту прав і свобод при використанні специфічних процесуальних галузевих правових норм.

В юридичній літературі вже давно відзначалось неабияке значення суду в системі державних органів і його можливості в сфері захисту прав і свобод громадян. Судовий контроль має певні переваги порівняно з іншими існуючими засобами контролю і нагляду за законністю [1, 6].

Судовий захист є ефективною гарантією забезпечення прав та законних інтересів громадян і застосування державного примусу до тих, хто посягає на права громадян і організацій або не поважає їх [2, 4].

Судовий контроль є важливою, суттєвою гарантією охорони прав і свобод громадян [3, 322].

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, а точніше поєднання приватного і публічного інтересу.

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). Згідно з статистичними даними Верховного Суду України, 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 [4, 8]. До Луцького міськрайонного суду скарги на неправомірність дій державних та самоврядних органів а також їх

посадових осіб надходили у такій кількості: в 1994 році – 14 скарг, в 1995 році – 16, в 1996 році – 95, в 1997 році – 145, в 1998 році – 167, в 1999 році – 179, в 2000 році – 195 скарг, в 2001 році – 272 скарги, в 2002 році – 307 скарг, а за 9 місяців 2003 року розглянуто 387 скарг на рішення, дії і бездіяльність місцевих органів влади та їх посадових осіб, в тому числі 18 заяв прокурора про визнання актів незаконними [5].

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 позовного 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 [6, 7, 8]. Порівняно вузька спеціалізація розглядуваних ними справ дозволить не лише підвищити оперативність розгляду, але й забезпечити законність судових рішень та стабільність судової практики.

В літературі висловлено думку, що скаргу до суду на рішення чи дію органу влади слід було б назвати “адміністративним позовом” [9, 96]. Підтримуючи цю позицію, О. Угриновська відзначає, що така зміна у термінології дозволила б підкреслити відмінність цього звернення від скарг, які подаються безпосередньо до органів державної влади і місцевого самоврядування [10, 8].

В свою чергу, в літературі загальноприйнятим є положення про те, що адміністративне провадження – це регламентований законом порядок діяльності органів (посадових осіб) адміністративної юрисдикції та судових органів по вирішенню справ про адміністративні правопорушення [11, 49].

На сьогоднішній день розгляд справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, належить до непозовного провадження. Можна погодитись з цим, оскільки сам позов в цивільному судочинстві – це вимога до суду заінтересованої особи про здійснення правосуддя в цивільних справах на захист прав та інтересів, порушених чи оспорюваних іншою особою [12, 278].

Підтвердженням цьому може слугувати і те, що адміністративне право має інший юридичний зміст, йому властивий імперативний метод правового регулювання суспільних відносин. Наприклад, в законодавстві про адміністративні правопорушення правова норма в односторонньому порядку зобов'язує приватну особу поводитися так, як вимагає її зміст. Тобто, вона підпорядковує ті суспільні відносини між виконавчою владою та громадянами, які знаходяться в межах юрисдикції держави. В такій системі засобів захисту особистих прав громадян позов не можливий, тут має місце скарга, тобто звернення, в якому є прохання про скасування незаконного правового акта місцевого органу публічної влади, який порушив права та законні інтереси окремої особи.

В основу традиційного позовного провадження покладена суперечка двох суб'єктів майнових відносин. Кожен з них доводить в суді законність своїх дій, вільно володіючи матеріальними та процесуальними правами. Завдання адміністративно-юрисдикційного процесу полягає в захисті інтересів особи в сфері публічного права. Процедури позовного провадження для здійснення цієї мети не придатні, тому що мають приватно-публічний характер з наслідками, які з нього випливають.

Можна погодитись з думкою І. Бородіна, який вважає: “серйозним аргументом для вирішення проблеми віднесення розгляду справ, які виникають з адміністративно-правових відносин до адміністративно-юрисдикційного чи позовного провадження може стати опрацювання адміністративно-правовою теорією поняття про адміністративно-правову суперечку. А це питання в повній мірі не буде вирішено до того часу, доки названі справи не стануть предметом юрисдикції спеціальних (адміністративних) судів. Адміністративно-

правовою суперечкою остання може вважатися тільки тоді, коли звернення громадянина до суду пов'язано з публічним правом” [13, 16].

Отже, можна зробити висновок, що процесуальна природа провадження у справах за заявами про незаконність правових актів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування і розглядаються в порядку цивільного процесу, є позовною. Провадження порушуються адміністративним позовом, оскільки характер позову визначається не процесуальною формою, якій він підпорядкований, а характером матеріального права, засобом захисту якого він є. Дане провадження є видом позовного провадження з окремими процесуальними особливостями, що зумовлені адміністративно-правовим характером спірних правовідносин, які розглядаються у цій формі цивільного процесу, і характером адміністративного права, яке застосовується у цій формі.

Український законодавець у тексті Основного Закону держави пішов шляхом глобального розширення повноважень судових органів щодо розгляду правових спорів, незважаючи на суть спору і те якими нормами він регулюється.

Право на судовий захист у сфері управлінської діяльності мають згідно із ст.55 Конституції України всі громадяни України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи. Захист прав фізичних осіб здійснюється загальними судами в порядку, затвердженому у главі 31-А Цивільного процесуального кодексу України, а захист прав юридичних осіб здійснюється в порядку, встановленому Господарським процесуальним кодексом України, господарськими судами України.

Для того, щоб особа мала право на судовий захист у сфері державного управління, необхідно, щоб в неї було матеріальне суб'єктивне право чи інтерес, який охороняється законом [14, 42]. Якщо в громадянина немає такого права, суд відмовить у цьому захисті. Це поняття має не процесуальний, а матеріально-правовий характер. Судовий захист існує в елементі будь-якого права, але застосовується лише у тих випадках, коли його реалізація має певні

перешкоди.

Передумовами права на судовий захист, крім наявності самого суб'єктивного права, називають дотримання в позовному провадженні строку позовної давності та звернення за захистом права у відповідний орган [15, 26]. Оскільки справи за скаргами на неправомірні рішення, дії та бездіяльність державних органів, юридичних та службових осіб не належить до позовного провадження, на них не поширюється правило позовної давності, однак певні строки таки визначені. Так, згідно із ст. 248-5 ЦПК України, скаргу може бути подано до суду у двомісячний строк, який минув з дня, коли громадянин дізнався або повинен був дізнатися про порушення його прав та свобод, або в місячний строк з дня одержання громадянином письмової відповіді про відмову у задоволенні скарги органом, службовою особою вищого рівня відносно до того органу, службової особи, що ухвалили рішення, здійснили дію чи допустили бездіяльність; або з дня закінчення місячного строку після подання скарги, якщо громадянином не було одержано на неї письмової відповіді. Визначення таких двох видів строків зумовлено можливістю використання громадянином позасудового прядку оскарження через вищестоящий в порядку підлеглості орган чи посадову особу.

В теорії цивільного процесуального права передумови права на пред'явлення скарги підрозділяють на дві групи: суб'єктивні і об'єктивні.

До суб'єктивних передумов відносять процесуальну правоздатність скаржника і зацікавлених осіб, а також їх процесуальну заінтересованість.

Закріплення права на судовий захист у цивільному і процесуальному законодавстві не випадкове - воно є відображенням існування як цивільної, так і цивільно-процесуальної правоздатності. Зіставлення норм цивільного і цивільно-процесуального законодавства свідчить про те, що цивільна правоздатність відрізняється від цивільно-процесуальної тим, що в першій йде мова про можливість мати цивільні права, а в іншій - цивільно-процесуальні: бути позивачем, відповідачем і т.д. [16, 35-36].

Право на звернення до суду за захистом виникає одночасно з

виникненням цивільної процесуальної правоздатності. Оскільки всі громадяни набувають процесуальної правоздатності з моменту народження і не можуть позбавлятися здатності на звернення до суду за захистом, то в судовій практиці питання щодо процесуальної правоздатності може виникати тільки відносно організацій. Процесуальна правоздатність організацій залежить від того, чи є організація юридичною особою.

Об'єктивні передумови права на звернення зі скаргою до суду підрозділяються на позитивні і негативні. До передумов, наявність яких необхідна для реалізації права на звернення до суду (позитивних) відносять: підвідомчість справи суду; правовий характер вимоги скаржника. При відсутності цих передумов процес не може бути порушений, оскільки скаржник не має права на звернення до суду.

Як впливає зі змісту статті 150 Конституції України і Закону України від 16 жовтня 1996 року "Про Конституційний Суд України" [17] судам загальної юрисдикції надаються повноваження щодо розгляду скарг на нормативні акти та акти індивідуального (правозастосовчого) характеру, крім актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, законність яких може визначатися лише Конституційним Судом України.

З цього слід зробити висновок, що новою редакцією глави 31-А ЦПК України передбачена можливість оскаржувати не тільки рішення ненормативного (індивідуального) характеру, але й нормативних актів.

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.

17 березня 2005 року Верховна Рада України прийняла Кодекс адміністративного судочинства України [18], відповідно до ст. 17 якого компетенція адміністративних судів поширюється на: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій

чи бездіяльності; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів; 4) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом; 5) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Отже, усі правові акти органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, які оскаржуються до суду з мотивів перевищення компетенції при їх прийнятті та невідповідності законодавству, мають всі ознаки норм права: обов'язковість, імперативність, можливість багаторазового застосування, наявність норм поведінки тощо. Акти органів виконавчої влади і місцевого самоврядування за мотивів невідповідності їх законодавству повинні визнаватися недійсними за наявності підстав для цього, незалежно від часу їх прийняття, якщо інше не буде прямо визначено законодавством окремою конкретною нормою.

Л і т е р а т у р а :

1. Боннер А.Т., Квиткин А.Т. Судебный контроль в области государственного управления. Учебное пособие. - М.: Изд-во Московского университета, 1973.

2. Кожухарь А.Н. Право на судебную защиту в исковом производстве. - Кишинев, 1988.

3. Советский гражданский процесс / Под ред. К.И. Комиссарова и В.М.Семенова. - М., 1988.

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

5. Архів Луцького міськрайонного суду Волинської області.

6. Кампо В., Ткач Г. Про запровадження адміністративної юстиції

(адміністративних судів) // Право України. – 1992. - № 8. – С. 27-29.

7. Дмитров Ю. Адміністративна юстиція – атрибут демократичної правової держави // Право України. – 1995. - № 7. – С. 7-14.

8. Шишкін В. Адміністративний суд Австрії // Право України. – 1997. - № 5. – С. 58-60.

9. Осокина Г.Л. Процессуальный порядок рассмотрения судами дел об административно-правовых нарушениях. – М.: Наука, 1994.

10. Угриновська О.І. Судовий захист суб'єктивних прав громадян у сфері адміністративно-правових відносин. Автореф. дис. к.ю.н. – Львів, 2000. – С. 8.

11. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: “Укр. енцикл.”, 1998. – Т. 1. – С. 49.

12. Штефан М.Й. Цивільний процес. – К.: Ін Юре, 1997. – С. 278.

13. Бородин І. Про сутність адміністративної юстиції // Право України. – 2000. – № 2. – С. 16.

14. Иванов О.В. Право на судебную защиту // Советское государство и право – 1970. - № 7. - С.42.

15. Кожухарь А.Н. К вопросу о понятии защиты гражданских прав и права на судебную защиту // Вопрос развития теории гражданского процессуального права. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1981.-С.26.

16. Пушкар Е.Г. Конституционное право на судебную защиту (гражданско - процессуальный аспект). - Львов, 1982. – С. 35-36.

17. Закон України від 16 жовтня 1996 року "Про Конституційний Суд України" // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - №49. - Ст.272.

18. Кодекс Адміністративного судочинства України // Комп'ютерна правова система «Ліга: Закон».