

4. Аргументы и факты. — 1997. — № 35.
5. Штепа П. Словник чужослів. — Торонто, 1977. — С. 5.
6. Липа Ю. Призначення України. — Нью-Йорк, 1953. — С. 264.
7. Там само. — С. 264–266.
8. Скоропадський П. Грамота до всього Українського народу // Костів К. Конституційні акти відповленої української держави 1917–1919 років і їхня політично-державна якість. — Торонто, 1964. — С. 119.
9. Данилов В., Мочалова И. Арийская империя: Гибель и возрождение. — М.: «464», 1998. — С. 153.
10. Папков А., Барладяпу-Бирладник В. Релігія: боги Давньої Русі-України. — Одеса: Юрид. л-ра, 2002. — С. 47.
11. Сергеевич В. И. Вече и князь: Русское государственное устройство и управление во времена князей Рюриковичей. — М.: Тип. Мамоптова, 1864. — С. 12.
12. Там само. — С. 15.
13. Белов А. Поклошение Перупу // Мифы и магия индоевропейцев. — М.: Меспеджер, 1996. — Вып. 2. — С. 32.
14. Там само.
15. Сергеевич В. И. Вказ. твір. — С. 75.
16. Цит. за: Крип'якевич І. Історія України. — Львів: Світ, 1992. — С. 29.
17. Асов А. Славянские боги и рождение Руси. — М.: Вече, 1999. — С. 291.

УДК 347.998.85+342.565.4

**В. В. Долежан**

*доктор юридичних наук, професор кафедри  
судових і правоохоронних органів ОНЮА*

**В. М. Кравчук**

*аспірант кафедри теорії держави і права та конституційного права  
Волинського державного університету імені Лесі Українки*

## **ПРОБЛЕМИ ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ПО ЗАБЕЗПЕЧЕННЮ ЗАКОННОСТІ ПРАВОВИХ АКТІВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

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.

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.

У 1999–2001 роках спеціально створеними робочими групами було підготовлено три проекти Адміністративного процесуального кодексу України (АПК), в яких були використані пропозиції вітчизняних вчених і практиків, а також досвід зарубіжних країн, де давно діють адміністративні суди, які справляють значний вплив у забезпечення законності у відносинах між державними органами і громадянами. Поряд з вирішенням кадрових і фінансових проблем прийняття АПК є однією з важливих передумов налагодження діяльності адміністративних судів.

Проте, на наш погляд, останній проект АПК (далі — Проект) [1] викликає певні зауваження.

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 сумнівність самої можливості і відсутність законодавчого врегулювання так званих державно-правових експериментів.

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.

Виходячи із ст. 3 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, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян, посадовими чи службовими особами — з іншої.

Зауважимо, що проектом АПК 2001 року [2] предмет відання адміністративних судів було визначено вужче, і передбачалось, що вони створюються для розгляду справ, які виникають з публічно-правових відносин між громадянами, юридичними особами, з однієї сторони, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування, посадовими чи службовими особами — з іншої.

Ст. 20 Проекту передбачила повноваження адміністративних судів, які 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 припиненням повноважень державних діячів у зв'язку з порушенням ними вимог щодо несумісності; в) скарги, які виникають у зв'язку з проходженням державної служби; г) на-

дання 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.

Перелік категорій справ, що містяться у ст. 21 Проекту, не є вичерпним, оскільки відповідно до ч. 1 п. 20 цієї статті адміністративні суди розглядають також інші справи про вирішення публічно-правових спорів. Відповідно до ст. 20 Проекту 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. Згадки 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 неминує викличе численні суперечки з приводу компетенції.

Критеріями віднесення норм до публічного чи приватного права в юридичній науці визнаються характер інтересу (державного чи приватного), предмет правового регулювання (немайнові чи майнові відносини), метод правового регулювання (субординація — координація), суб'єктний склад (з участю чи без участі органів публічної влади) [3].

Проте єдність системи права як її найважливіша сутнісна характеристика виключає можливість протиставлення публічного і приватного права, як і чіткий розподіл суспільних відносин на публічно- і приватно-правові. «В основу пізнання та упорядкування суспільних відносин в Україні, їх змісту та форми має бути покладено критерій взаємозв'язку приватного і публічного... Він — це прагнення знайти певну рівновагу між двома морально виправданими суспільними інтересами та індивідуальною свободою людини (як приватним) і загальним благом (як публічним)» [4].

Умовність поділу суспільних відносин на публічно- і приватно-правові особливо виразно проявляється у конституційній нормі (ст. 3), відповідно до якої права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Іншими словами, забезпечення приватних інтересів і відповідних суб'єктивних прав може залежно від конкретних обставин набувати характеру публічного інтересу. Звертає на себе увагу і те, що окремі сфери суспільних відносин, визначені у ст. 20 проекту (будівельні, транспортні, промислові, соціальні) можуть у конкретних ситуаціях мати яскраво виражене приватно-правове забарвлення.

Викликає сумнів обґрунтованість віднесення до компетенції адміністративного суду звернень з приводу оскаржень нотаріальних дій або відмови в їх вчиненні. Ці справи не виникають з адміністративно-правових відносин, тим більше, що переважна більшість нотаріальних дій вчиняється приватними нотаріусами.

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. Ця обставина беззаперечно надає судовим спорам публічно-правового характеру.

По-друге, суб'єктами оскарження можуть бути лише державні органи (як складові частини державного апарату, наділені владними повноваженнями), а також органи місцевого самоврядування, посадові і службові особи.

По-друге, суб'єктами оскарження можуть бути лише державні органи (як складові частини державного апарату, наділені владними повноваженнями), а також органи місцевого самоврядування, посадові і службові особи. Ними не можуть бути підприємства, установи і організації незалежно від форм власності і об'єднання громадян, хоча б тому, що вони не є представниками публічної влади. Запропоноване авторами Проекту розширення компетенції адміністративних судів є, на наш погляд, неприйнятним, оскільки це може призвести до розмивання меж компетенції між ними та іншими судами. Важко погодитися з пропозицією покласти на адміністративні суди розгляд звернень у справах, що виникають під час проходження державної служби. При цьому ми виходимо з того, що державні органи виступають в подібних справах 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. Отже складається враження, що діяльність посадових і службових осіб може здійснюватись і поза владними структурами. Проте, відповідно до ст. 56 Основного Закону 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 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. 21 Проекту.

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 неправомірності актів, що видаються підприємствами, установами чи організаціями, які не належать ані до державних органів, ані 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.

У п. 1 ст. 2 Проекту адміністративні акти визначаються як «...особливий вид підзаконних, офіційних юридичних актів, що приймаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян, посадовими чи службовими особами в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності, які оформляються у відповідності з нормами права (рішення, розпорядження, накази, приписи тощо) та містять одностороннє владне волевиявлення, що тягне за собою юридичні наслідки». Гадаємо, що це визначення, попри його багатослівність, не розкриває всіх сутнісних характеристик адміністративного акта. Так 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 мати як індивідуальний, так і нормативний характер. По-третє, він стосується суб'єктів, які не перебувають у трудових відносинах з органом публічної влади, поширюється на зовнішні відносини цього органа. По-четверте, адміністративний акт, якщо він має 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 [5]. 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 зовнішнє волевиявлення державного органу або органу місцевого самоврядування, її посадової чи службової особи, спрямоване на встановлення певних правил поведінки або на виникнення, зміну чи припинення конкретних правовідносин шляхом винесення письмових обов'язкових індивідуально-владних приписів».**

Адміністративна дія теж являє собою волевиявлення, яке тягне юридично значущі наслідки, проте, на відміну від акта, вона не може мати нормативного характеру і не виражається у формі акта-документа. Як бездіяльність органів державної влади і органів місцевого самоврядування (п. 2 ст. 4 Проекту) слушно розглядається «невжиття ними заходів до виконання певних дій чи прийняття певних рішень...». Але в такому разі незрозуміло, чому автори Проекту по суті ототожнюють дію і бездіяльність, вміщуючи слово «бездіяльність» в дужках безпосередньо після слова «дія». До того ж, якщо із терміном «адміністративна дія» ще можна погодитись, то з «адміністративною бездіяльністю» — аж ніяк.

Важливим є питання про те, з яких позицій адміністративний суд має давати 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» [6]. В унісон з ним В. Німченко стверджує, що «діяльність адміністративних судів повинна мати чітко визначений правозахисний, а не каральний характер» [7].

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.

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.

### Література

1. Адміністративне судочинство в Україні. Кн. 1. Адміністративний процесуальний кодекс України (проект). — Х.: Кодекс, 2002. — 176 с.
2. Адміністративний процесуальний кодекс України (проект). — К.: Ін юрс, 2001. — 150 с. — Дод. до: Вісник Верховного Суду України. — 2001. — № 5.
3. Скакуп О. Ф. Теорія державства и права. — Х.: Кодекс, 2000. — С. 265.
4. Селіванов В., Діденко М. Діалектика приватного та публічного в правовому регулюванні // Право України. — 2001. — № 11. — С. 19–21.
5. Скакуп О. Ф. Вказ. праця. — С. 330.
6. Авер'янов В. Адміністративне право України: Доктринальні аспекти реформування // Право України. — 1998. — № 8. — С. 10–14.
7. Науково-теоретична конференція «Адміністративне право: сучасний етап і напрями реформування»: (Виступ В. Німченко) // Право України. — 1998. — № 8. — С. 19.