

*О. Марченко*, аспірантка кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

## Повноваження судів при винесенні рішень щодо контролю у сфері управлінської діяльності

Одним із важливих кроків щодо підвищення ролі і значення судового контролю у сфері управлінської діяльності є формування системи адміністративної юстиції та створення самостійної гілки судової влади — адміністративних судів. Після набуття 1 вересня 2005 р. чинності Кодексом адміністративного судочинства України (далі — КАСУ) ключову роль у реалізації судового захисту прав громадян від неправомірних дій суб'єктів владних повноважень повинні відігравати адміністративні суди.

В умовах запровадження адміністративної юстиції в Україні особливої актуальності набуває вирішення питання про межі та ступінь втручання суду в діяльність підконтрольних йому суб'єктів. Тому проблема визначення повноважень адміністративних судів при винесенні рішень щодо законності діяльності органів та посадових осіб, які здійснюють владні управлінські функції, останнім часом стала предметом значної кількості досліджень та публікацій<sup>1</sup>.

У статті автор з'ясує, якими можливостями наділяються відповідно до законодавства адміністративні суди при розгляді й вирішенні підвідомчих їм справ для відновлення порушених незаконними діями органів виконавчої влади прав, свобод та інтересів громадян.

Ефективність захисту прав та інтересів як фізичних, так і юридичних осіб, який здійснюють адміністративні суди, пояснюється насамперед тим, що ці суди повинні не лише надавати оцінку управлінській діяльності з точки зору її відповідності вимогам закону, а й вказувати у своїх рішеннях,

<sup>1</sup> Див.: *Борodin I.* Правове регулювання судового рішення в адміністративному судочинстві // Вісник Національного університету внутрішніх справ. — X., 2002. — Вип. 20. — С. 94–97; *Куйбіда Р.* Визначення меж адміністративної юрисдикції // Юридичний вісник України. — 2005. — № 51. — С. 8–9; *Пасенюк О.* Адміністративна юстиція: перші результати впровадження // Юридичний вісник України. — 2005. — № 52. — С. 1, 4; *Педько Ю. С.* Становлення адміністративної юстиції в Україні. — К., 2003. — 208 с.; *Селіванов А.* Адміністративне судочинство — новий інститут реалізації судової влади // Юридичний вісник України. — 2005. — № 10. — С. 2–5; *Стефанюк В.* Правозахисна діяльність судів в Україні // Право України. — 1999. — № 5. — С. 14 та ін.

яким саме шляхом має бути відновлено порушене право. Так, відповідно до ст. 163 КАСУ резолютивна частина постанови в адміністративній справі повинна містити висновок суду про задоволення адміністративного позову або про відмову в його задоволенні, висновок суду по суті вимог, а також висновок щодо правових наслідків ухваленого рішення<sup>1</sup>.

Згідно зі ст. 158 КАСУ суд під час здійснення адміністративного судочинства може приймати два види рішень. Судове рішення, яким суд вирішує спір по суті, викладається у формі постанови; рішення ж, яким суд зупиняє чи закриває провадження, залишає позовну заяву без розгляду або приймає рішення щодо інших процесуальних дій, клопотань, викладається у формі ухвали.

КАСУ надає чітко визначений перелік питань, які вирішує суд при прийнятті постанови:

1) чи мали місце обставини, якими обґрунтовувались вимоги та заперечення, та якими доказами вони підтверджуються;

2) чи є інші фактичні дані (пропущення строку, звернення до суду тощо), які мають значення для вирішення справи, та докази на їх підтвердження;

3) яку правову норму належить застосувати до цих правовідносин;

4) чи належить задовольнити позовні вимоги або відмовити в їх задоволенні;

5) як розподілити між сторонами судові витрати;

6) чи є підстави допустити негайне виконання постанови;

7) чи є підстави для скасування заходів забезпечення адміністративного позову.

Окремо укладаються ухвали з питань: залишення позовної заяви без руху або її повернення; відкриття провадження в адміністративній справі; об'єднання та роз'єднання справ; передачі справи до іншого адміністративного суду; забезпечення позову; зупинення чи закриття провадження у справі; залишення позовної заяви без розгляду, а також з інших процесуальних питань, розв'язання яких є необхідним для розгляду і вирішення справи. Слід також зазначити, що суд, виявивши під час розгляду справи порушення закону, може постановити окрему ухвалу і направити її відповідним суб'єктам владних повноважень для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, які сприяли порушенню закону. Про вжиті заходи суд повідомляють не пізніше одного місяця після надходження окремої ухвали. У разі необхідності суд може постановити

<sup>1</sup> Кодекс адміністративного судочинства України від 06. 07. 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

окрему ухвалу про наявність підстав для розгляду питання щодо притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними.

Стаття 162 КАСУ визначає повноваження суду при вирішенні адміністративної справи по суті. Відповідно до положень цієї статті суд може задовольнити адміністративний позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково. У разі задоволення позову суд може прийняти постанову про:

1) визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності і про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення;

2) зобов'язання відповідача вчинити певні дії;

3) зобов'язання відповідача утриматися від вчинення певних дій;

4) стягнення з відповідача коштів;

5) тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;

6) примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;

7) примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі України;

8) визнання наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень.

Разом з тим суд може прийняти й іншу постанову, яка б гарантувала дотримання і захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина.

Слід також зазначити, що адміністративний суд згідно зі ст. 117 КАСУ може відповідною ухвалою зупинити дію оскаржуваного рішення чи його окремих положень ще до винесення судом рішення по суті справи. Але суд застосовуватиме ці заходи тільки у випадках, коли існує очевидна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача, або захист цих справ, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, а також якщо очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Ухвалу про вжиття таких заходів постановляє суд першої інстанції, а якщо розпочато апеляційне провадження, то таку ухвалу може постановити й суд апеляційної інстанції. Після цього ухвала негайно надсилається до суб'єкта владних повноважень, що прийняв рішення, та є обов'язковою для виконання.

У зв'язку з вищевикладеним постає питання: чи не порушується таким чином принцип розподілу влади? Адже адміністративний суд, який, наприклад, приймає постанову про скасування рішення суб'єкта владних повноважень або про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень, фактично втручається в управлінську сферу діяльності. Для того щоб відповісти на це питання, необхідно визначити, яке завдання покликане виконувати адміністративне судочинство в нашій країні.

Відповідно до положень ст. 2 КАСУ головним завданням адміністративного судочинства в Україні 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, їх посадових чи службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Таким чином, адміністративні суди повинні забезпечувати права громадян шляхом перевірки законності діяльності органів публічної влади та посадових осіб, а не її доцільності. Контроль за доцільністю дій та рішень суб'єктів владних повноважень не входить до компетенції адміністративних судів та виходить за межі завдання адміністративного судочинства<sup>1</sup>. Саме тому законодавство не передбачає можливості здійснення з боку адміністративних судів перевірки функціональної ефективності управлінської діяльності, інакше був би порушений принцип розподілу влади.

Особливу увагу необхідно приділити реалізації адміністративними судами принципу диспозитивності при винесенні рішення у справі. За загальним правилом, згідно зі ст. 11 КАСУ суд, вирішуючи адміністративну справу, не може виходити за межі позовних вимог. Щоправда, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять, положення КАСУ передбачають право суду вийти за межі позовних вимог. Так, наприклад, якщо у процесі розгляду справи щодо нормативно-правового акта виявлено незаконність або невідповідність правовому акту вищої юридичної сили інших правових актів чи їхніх окремих положень, крім тих, щодо яких відкрито провадження по адміністративній справі та які впливають на прийняття постанови у справі, суд визнає такі акти чи їхні окремі положення незаконними або такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили (ч. 9 ст. 171 КАСУ).

<sup>1</sup> Див.: *Шишкін В.* Завдання адміністративного судочинства // *Право України.* – 2005. – № 11. – С. 12.

Вирішуючи процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах, необхідно звернутися до положень розділу V КАСУ, згідно з якими ці питання вирішує суддя адміністративного суду одноособово, якщо інше не встановлено законом. Постанова або ухвала суду, що набрала законної сили, є обов'язковою для виконання для осіб, які беруть участь у справі, для їхніх правонаступників, а також для всіх органів, підприємств, установ та організацій, посадових чи службових осіб, інших фізичних осіб і підлягає виконанню на всій території України. У разі необхідності спосіб, строки і порядок виконання можуть бути визначені у самому судовому рішенні. Так, на відповідних суб'єктів владних повноважень можуть бути покладені обов'язки щодо забезпечення виконання рішення.

Треба звернути увагу на те, що ст. 267 КАСУ встановлює для суду, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, можливість здійснення контролю за його виконанням. Суд має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судові рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення. За наслідками розгляду звіту або у разі його ненадходження у встановлений строк суд може постановити окрему ухвалу. Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах здійснюється також у порядку, встановленому ст. 181 КАСУ. Згідно з положеннями цієї статті учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця) та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, мають право звернутися до адміністративного суду із позовною заявою, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби порушено їхні права, свободи чи інтереси, а також якщо законом не встановлено інший порядок судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності таких осіб.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок про те, що процес формування спеціалізованих судів адміністративної юрисдикції, який відбувається сьогодні, надає нові реальні можливості для забезпечення доступу до правосуддя фізичним та юридичним особам, права та законні інтереси яких були порушені неправомірними діями органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів владних повноважень, а прийняття КАСУ стало запорукою втілення в життя пріоритету прав і свобод громадян як одного із принципів здійснення управлінської діяльності в Україні, незважаючи на те, що приписи цього акта не позбавлені певних вад.