

УКРАЇНЬКА КРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

На правах рукопису

КРОЙТОР Володимир Андрійович

ПРОБЛЕМИ СУДОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН ВІД НЕПРА-  
ВОМІРНИХ ДІЙ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
І СЛУЖБОВИХ

Спеціальність І2.00.03—цивільне право;  
сімейне право; ци-  
вільний процес; між-  
народне приватне  
право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Харків 1992



00819760 (V)

Дисертація виконана на кафедрі  
Української юридичної академії

Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор  
Юрков Борис Миколайович

Офіційні опоненти – доктор юридичних наук, професор  
Пушкар Євгеній Георгієвич  
– кандидат юридичних наук, доцент  
Сапунков Віктор Йосипович

Ведуча організація – юридичний факультет Київського  
державного університету

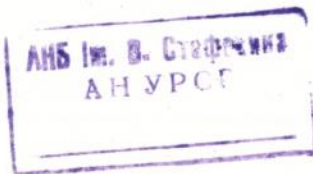
Захист дисертації відбудеться "22" 12 1992 року в  
"15" годин на засіданні спеціалізованої ради Д 068.25.01  
при Українській юридичній академії / ЗІ0024, м.Харків,  
вул. Пушкінська, 77/.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Української  
юридичної академії.

Автореферат розісланий " " 1992 року

Вчений секретар  
спеціалізованої ради  
доктор юридичних наук  
професор

Ч.Н.Азімов



I. Актуальність теми дослідження. Процес демократизації і гуманізації всіх сторін нашого суспільства безпосередньо пов'язаний з формуванням в Україні правової держави. В ній на основі прийнятих 16 липня 1990 року Декларації про державний суверенітет України і Акта про проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року повинні бути не тільки проголошені, але й забезпечені права і свободи громадян.

В правовій державі виключається будь-яке свавілля службових осіб, охороняються і гарантуються свобода особи, її права та інтереси, честь і гідність. Забезпечення прав і інтересів особи за допомогою закону є важливою функцією суду. В зв'язку з цим зростає роль суду, який захищає права громадян від неправомірних дій органів державного управління і службових осіб.

Надання широкої можливості громадянам звертатися до суду у випадку неправомірних дій органів державного управління і службових осіб характеризує ступінь розвитку демократії, тому не випадково вказані положення знайшли своє відображення в проекті нової Конституції України. В ній, зокрема, передбачено, що кожний громадянин має право самостійно законними засобами реагувати на порушення своїх прав і свобод, аж до безпосереднього звернення до суду. Усі права і свободи людини і громадянина захищаються незалежним, справедливим і неупередженим судом /ст.50/. За ст.58 проекту Конституції України кожному громадянину також гарантується право на оскарження в судовому порядку дій органів державної адміністрації, органів місцевого і регіонального самоврядування та об'єднань громадян, їхніх посадових і службових осіб, які порушують чи обмежують права та свободи людини і громадянина.

Можливість оскарження в суд неправомірних дій органів державного управління і службових осіб має особливе значення в

період формування правової держави, коли додержання законів обов'язкове не тільки для громадян, а також і для самої держави та її органів. Державні органи і службові особи повинні подавати приклад в додержанні законів. Враховуючи сказане, судовий захист, який забезпечує права і інтереси громадян від неправомірних дій органів державного управління і службових осіб, може і повинен сприяти вдосконаленню діяльності вказаних органів і осіб.

Проблемам судового захисту прав громадян від неправомірних дій органів державного управління і службових осіб були присвячені дисертаційні дослідження Н.В.Барезіної, О.Т.Боняра, В.Т.Квіткіна, І.Н.Колядка, А.І.Кудряшової, Л.О.Ніколаєвої, В.В.Скитовича, Д.М.Чечота, Є.І.Чесовського, Б.М.Юркова та інш. В них досліджувалися питання підвідомчості, правового положення суб'єктів цивільного процесу, особливостей доказування та інш. Однак усі вони хоч і мають певний науковий інтерес, але були виконанні до початку судової реформи і становлення судової влади. Нові політичні і економічні реалії вимагають нового підходу при осмисленні ролі суду в демократичному перетворенні суспільства, його співвідношення з іншими владними структурами держави, при виявленні спроможності діючих правових інститутів забезпечити належний захист прав і інтересів громадян.

В науці цивільного процесуального права і судовій практиці актуальним є питання про те, чи готова діюча на Україні судова система забезпечити завдання, які стоять перед нею та реалізувати закладені в ній потенційні можливості? При цьому науковому дослідженню підлягає й питання про особливості використання цивільно-процесуальної форми в судочинстві при розгляді скарг на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб. Слід також проаналізувати висловлені в науці аргументи щодо створення нових ланок судової системи, зокрема, адміністративних

судів, виявити оптимальну форму розгляду скарг громадян на неправомірні дії органів державного управління та службових осіб і перспектив розвитку цього правового інституту.

Актуальність дослідження обумовлюється й тим, що суди України до цього часу застосовують Закон Союзу РСР від 2 листопада 1989 р. " Про порядок оскарження в суд неправомірних дій органів державного управління і службових осіб, що ущемлюють права громадян". Існує необхідність змін у цивільному процесуальному законодавстві, яке має закріпити найбільш ефективний порядок судового захисту прав громадян від неправомірних дій органів державного управління і службових осіб.

Ветельному дослідженню підлягає й питання про компетенцію суду при розгляді скарг на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб. Правова наука і практика до цього часу ще не дали відповіді на те, якими ж критеріями слід користуватися судді при прийомі скарги. Критерії підвідомчості суду вказаних скарг визначені не досить чітко і тому на практиці нерідко виникають проблеми в застосуванні відповідних цивільно-процесуальних норм. Наукова розробка вказаних критеріїв і відповідні рекомендації дозволять стабілізувати судову практику розгляду скарг на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб. Слід виявити й особливості порушення в суді справ з приводу скарг на неправомірні дії і окреслити перспективи розширення їх підвідомчості, а також всю специфіку розгляду подібних справ. Вона виявляється на всіх стадіях судочинства, і тому метою наукового дослідження мають бути й виявлення особливостей порушення цивільної справи, підготовки до судового розгляду й самого судового розгляду скарг на неправомірні дії адміністративних органів.

Аналіз судової практики виявив необхідність дослідження

питань про можливість використання таких правових інститутів цивільного процесуального права, як мирова угода, зустрічний позов, забезпечення позову, зміни підстав і предмета позову, заміни неналежної сторони тощо, при розгляді справ по скаргах на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб.

Актуальністю вказаних положень і керувався автор обираючи тему дисертаційної роботи.

II. Мета та завдання проведеного дослідження полягали в тому, щоб на основі комплексної розробки теоретичних і практичних питань судового захисту прав громадян від неправомірних дій органів державного управління і службових осіб виявити можливості найбільш ефективного використання цього правового інституту і перспектив його подальшого розвитку.

Відповідно до поставленої мети в дослідженні робиться спроба вирішити такі задачі:

- розглянути питання судового захисту прав громадян від неправомірних дій органів державного управління і службових осіб в контексті побудови правової держави, проведення судової реформи і становлення судової влади;

- визначити найбільш прийнятну організаційно-правову систему захисту прав громадян від неправомірних дій органів державного управління і службових осіб, та форму/ порядок/ її реалізації, основні шляхи і перспективи її розвитку;

- визначити основні правила та критерії судової підвідомчості справ по скаргам на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб, а також основні напрямки розширення судової підвідомчості вказаних справ;

- окреслити ступінь регулятивного впливу цивільно-процесуальних норм на діяльність державних органів та їх службових осіб;

- проаналізувати практику розгляду та вирішення в судах справ

по скаргах на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб, що ущемлюють права громадян, і на цій основі виробити пропозиції, направленні на вдосконалення діючого законодавства по даній проблемі.

III. Теоретичні і практичні основи, емпірична база дослідження.

Теоретичною базою дослідження є праці вчених в галузі цивільного процесуального права / Н.В.БарезіноУ, В.А.Бігуна, О.Т.Боннера, В.П.Воложаніна, О.С.Грицанова, М.А.Гурвича, А.О.Добровольського, П.Ф.Єлісейкіна, І.А.Жеруоліса, С.О.ІвановоУ, А.Н.Кожухаря, І.Н.Колядка, В.В.Комарова, Ж.Н.МішутіноУ, А.О.Мельникова, Е.М.Мурадян, Л.О.НіколаєвоУ, Ю.К.Осіпова, Г.Л.ОсокіноУ, Є.Г.Пушкаря, П.І.Радченка, В.І.Тертишнікова, М.К.Треушнікова, Є.І.Чесовського, Д.М.Чечота, Н.О.ЧечіноУ, В.М.Шерстюка, М.І.Штефана, В.Н.Щеглова, Б.М.Юркова та інш./, в галузі теорії держави і права / С.С.Алексєєва, В.М.Горшеньова, Л.С.Явича та інш./, вчених в галузі адміністративного права / Д.М.Бахраха, Ю.М.Козлова, Б.М.Лазарева, В.І.Ремьова, Н.Г.СаліщевоУ, С.С.СтуденікіноУ, В.Д.Сорокіна, Ц.Я.Ямпольської та інш./.

В процесі написання дисертації автор спирався на загальні і часткові методи наукових досліджень.

Дисертаційне дослідження здійснювалось на базі чинного державного, адміністративного, цивільного, цивільного процесуального, сімейного і трудового законодавства, керівних постанов Пленуму Верховного Суду України.

Емпіричну базу дослідження складають опублікована судова практика щодо вирішення справ по скаргах на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб, керівні роз'яснення Пленуму Верховного Суду України. Дисертантом використані матеріали проведеного ним узагальнення судової практики за

1991-92 рр. розгляду судами м.Харкова і Харківської області справ по скаргах на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб.

IV. Наукова новизна отриманих результатів підтверджується низкою розроблених і сформульованих в дисертації положень:

- право громадян на судовий захист від неправомірних дій органів державного управління і службових осіб розглядається в контексті ідеї правової держави і процесу становлення судової влади. В дисертації підкреслюється, що існування судової влади обумовлюється покладанням на неї особливої функції - захисту прав та законних інтересів громадян. Право громадян на судовий захист від неправомірних дій органів державного управління і службових осіб розглядається в першу чергу як забезпечена законом можливість особи звертатися до органів судової влади з метою захисту її прав і законних інтересів;

- в результаті проведеного дослідження автор робить висновки про ефективність і універсальність цивільно-процесуальної форми. Вона може використовуватися при розв'язанні будь-яких правових спорів, в тому числі й між громадянами та органами державного управління / службовими особами/;

- виходячи з завдань побудови правової держави в Україні, дисертант виявляє тенденції розвитку судочинства по скаргах на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб. Він робить висновок, що в законодавстві України, яке регулює порядок оскарження в суд неправомірних дій адміністративних органів, намітилось вірне спрямування на найширше забезпечення прав і інтересів громадян. Захист прав громадян від неправомірних дій може й далі здійснюватися загальними судами за правилами цивільного судочинства;

- дисертант визначає критерії судової підвідомчості справ

по скаргах на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб. Громадянин повинен мати право оскаржити будь-які неправомірні дії органів державного управління і службових осіб, за окремими винятками, встановленими законом;

- в дисертації аргументується пропозиція про можливість уніфікації у випадку справ, в яких оскаржуються дії органів державного управління і службових осіб, і визначаються основні напрямки розширення судової підвідомчості справ по скаргах на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб;

- при дослідженні питання про дієздатність заявника як умови здійснення права на звернення до суду, автор рекомендує доповнити ст. 101 ЦПК України правилом, згідно з яким неповнолітні віком від п'ятнадцяти до вісімнадцяти років, при розгляді справ по скаргах на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб, можуть виступати в суді особисто. Ним же мотивується думка про можливість подачі колективної скарги в випадку, коли діями органу державного управління чи службовою особи ущемлено права декількох громадян;

- при дослідженні питання про додержання заявником скарги правил підсудності як умови здійснення права на звернення до суду, автор рекомендує доповнити ч. 3 ст. 248<sup>4</sup> ЦПК України правилом, згідно з яким у випадках, передбачених законодавством, скарги на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб обласного рівня подаються до обласного, Київського міського суду, а на рішення вищих виконавчих та розпорядчих органів державної влади України до Верховного Суду України;

- оскільки в цивільному процесуальному законодавстві не визначено правовий статус вищестоящих в порядку підлеглості органів державного управління / службових осіб/, які приймають участь у розгляді справи, то дисертант визначає їх правовий ста-

тус, вважає їх самостійними суб'єктами цивільно-процесуальних правовідносин і відносить їх до осіб, які беруть участь у справі, при цьому рекомендується доповнити ст.98 ЦПК України відповідним положенням;

- законодавством України також не визначений розподіл обов'язків по доказуванню при розгляді судом справ по скаргах на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб. Виходячи з того, що в скарзі вказується на неправомірність дій органів державного управління і службових осіб, автор вважає за необхідне покласти на вказані органи і особи основний тягар доказування, і закріпити це правило в ЦПК України;

- в роботі розкривається зміст повноважень суду при прийнятті рішень по скаргах на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб.

Вказані положення і виносяться автором на захист.

У. Теоретична і практична вагомість наукових результатів дисертаційного дослідження полягає в тому, що зроблені висновки мають певне значення для науки цивільного процесуального права, можуть бути враховані в процесі поточної нормотворчості, при розробці нового цивільного процесуального законодавства України, а також в судовій практиці. Вказані висновки можуть бути використані в навчальному процесі юридичних вузів України.

VI. Апробація роботи. З основними положеннями, які викладені в дисертації, автор виступав з науковими повідомленнями на обласній науково-практичній конференції молодих вчених і пошукачів "Реформа політико-правової системи радянського суспільства і зміцнення соціалістичного правопорядку" / Харків, 1990р./, міжреспубліканській науково-практичній конференції "Проблеми забезпечення законності в механізмі правозастосування" / Волгоград, 1991р./, міжрегіональної наукової конференції молодих вчених і

пошукачів " Проблеми вдосконалення законодавства України і практики його застосування" / Харків, 1991р./.

Результати наукового дослідження, проблеми застосування законодавства по оскарженню неправомірних дій адміністративних органів обговорювались на засіданнях кафедри цивільного процесу Української юридичної академії, та апробувалися на практичних заняттях зі студентами в рамках курсу "Цивільний процес".

### ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЇ

У вступі до дисертації автор обґрунтовує вибір теми та її актуальність, методологічні і теоретичні основи, емпіричну базу дослідження, визначається новизна і практичне значення дослідження, відомості про апробацію результатів роботи.

В главі I "Правосуддя по скаргах на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб, як форма реалізації судової влади" розкриваються питання, які пов'язані з визначенням поняття права на судовий захист прав громадян від неправомірних дій органів державного управління і службових осіб /§ I/, його становленням і розвитком /§ 2/, а також досліджуються проблеми судової підвідомчості категорії справ, яка нами досліджується / § 3/.

В § I дисертантом поставлене завдання установити співвідношення між правом на судовий захист / ст.55 Конституції України/ та правом на його від неправомірних дій органів державного управління і службових осіб / ст.56 Конституції України/. Ці поняття, на думку автора, співвідносяться як загальне й часткове.

При цьому автор прагне дати своє визначення права на судовий захист та визначити його місце в системі правових інститутів. Він не погоджується з ученими, які відносять вказане право

до матеріальної правомочності / М.А.Гурвіч, В.П.Грибанов та інш./, або обмежують його тільки межами процесуального права /М.А.Вікут, Е.А.Крашенінніков та інш./, чи вбачають у ньому дві сторони – матеріально-правову і процесуально-правову / А.О.Добровольский, О.Н.Кожухар та інш./.. При цих підходах вказане право фактично зводиться до суб'єктивного процесуального права на звернення до судового захисту в конкретних правовідносинах, і тому не повністю відбиває його зміст.

Найбільш слушною є думка, що право на судовий захист відбиває загальне відношення між громадянином і державою / Л.А.Ванесва/. Вона особливо характерна для правової держави, яка фактично може бути встановлена в суспільстві тільки тоді, коли непорушність правового положення громадянина гарантована правосуддям, в якому інституалізується правовий зв'язок між державою і особою / В.В.Комаров/. Враховуючи вищесказане, право на судовий захист необхідно розглядати в контексті ідей правової держави.

В основу дослідження питання про право на судовий захист повинна лягти ідея розподілу влад на законодавчу, виконавчу і судову. Існування судової влади обумовлюється покладанням на неї особливої функції – здійснення захисту всього комплексу прав і свобод громадян. Право на судовий захист, на думку автора, це забезпечена законом можливість особи звертатися до органів судової влади для захисту її прав і законних інтересів.

Разом з цим, поняття права на судовий захист може бути більш розгорнутим і містити в собі основні елементи правосуддя.

По-перше, воно повинно містити в собі закріплену законом можливість особи звертатися до органу правосуддя з вимогою про захист його порушеного права. Здійснюючи правосуддя, вказані органи саме й реалізують судову владу. Право судити повинно належати тільки органам, котрі входять в судову систему на

принципах незалежності і здійснюють свою діяльність в порядку, що встановлений законом.

По-друге, право на судовий захист містить у собі необхідність встановлення юридичної і фактичної обґрунтованості заявлених вимог.

По-третє, судовий захист неможливий без прийняття судом владного акту - судового рішення, в якому закріплюється результат захисту.

По-четверте, говорити в повній мірі про значення судової влади і права на судовий захист можливо тільки тоді, коли орган правосуддя не тільки виносить своє рішення, але й забезпечує його реалізацію.

Враховуючи викладені положення, під правом на судовий захист слід розуміти закріплену в законі можливість зацікавленої особи звертатися з вимогою про захист порушеного права до органу правосуддя, який в свою чергу повинен встановити її юридичну і фактичну обґрунтованість, винести і забезпечити його реалізацію.

Вказане визначення права на судовий захист повинно бути базою для виявлення суті іншого правового інституту - права на судовий захист від неправомірних дій органів державного управління і службових осіб. Воно також являє собою закріплену законом можливість громадянина звертатися до органу правосуддя, якому для реалізації своєї влади необхідно з'ясувати юридичну і фактичну обґрунтованість скарги. Суд повинен з'ясувати яку норму права порушено, чи є факти, які засвідчують порушення органом державного управління і службовою особою суб'єктивного права громадян, або неправомірне покладання на нього якогось обов'язку. Результат розгляду скарги закріплюється в судовому рішенні, котре виконується за правилами цивільного судочинства.

Перелічені ознаки дають можливість визначити право на судовий захист від неправомірних дій органів державного управління і службових осіб як закріплену Конституцією і законами України можливість оскарження в суд таких дій адміністративних органів, які на думку заявника скарги ущемляють його права, чи неправомірно накладають які-небудь обов'язки; при цьому суд повинен з'ясувати його юридичну і фактичну обгрунтованість, винести рішення та забезпечити його реалізацію.

Право на судовий захист від неправомірних дій органів державного управління і службових осіб, як і загальне право на судовий захист, на думку автора, за своєю природою відносяться до прав, що складають правовий статус особи, а також гарантовані і закріплені Конституцією України, і характеризують правове положення громадян в системі політико-економічної і соціальної організації суспільства. Водночас вказані права, що є конституційними, служать юридичною базою для виникнення процесуальних прав заінтересованих осіб в цивільному процесі, визначають головні напрями розвитку процесуальних правовідносин.

Гарантії здійснення громадянами права на судовий захист від неправомірних дій вказаних органів і осіб полягають насамперед в правовому положенні суду, що здійснює правосуддя, в покладених на нього функціях та суворо визначеному порядку діяльності.

Відзначаючи цінність судової форми захисту, в якій закріплено найбільш демократичний порядок здійснення правосуддя, автор обгрунтовує свою незгоду з ученими, які ставлять під сумнів ефективність та єдність цивільної процесуальної форми, і пропонують в цьому зв'язку різні варіанти змін в існуючому порядку розгляду, як справ по скаргах на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб, так і всіх справ, що

виникають з адміністративно-правових правовідносин /В.П.Нажимов, А.О.Мельников, П.Ф.Елісвейкін, В.Н.Щеглов, С.І.Чесовський та інш./.

Адміністративно-правовий характер справ по скаргах на неправомірні дії адміністративних органів, що вирішуються судом, не може чинити суттєвого впливу на природу правосуддя у цивільних справах, бо вплив матеріально-правового змісту на природу судочинства є дуже відносним. Форма цивільного судочинства має універсальний характер. Вона може застосовуватися при розв'язанні будь-яких правових спорів, включно з адміністративно-правовими, в яких суб'єктами виступають громадяни та органи державного управління /службові особи/.

В другому параграфі автор визначає тенденції розвитку права на судовий захист від неправомірних дій органів державного управління і службових осіб. З прийняттям діючого законодавства відбулося закріплення за загальними судами справ по скаргах на неправомірні дії вказаних органів і осіб, які їм підвідомчі. Важливо, що вказане закріплення відбулося в період становлення судової влади, яка покликана здійснювати захист прав і інтересів громадян. Нині можна говорити про доступність судового захисту прав громадян від неправомірних дій органів державного управління і службових осіб. Громадянин має зараз можливість звертатися до суду при будь-яких неправомірних діях органів державного управління і службових осіб, за окремими винятками, установленними законом.

В роботі дається короткий аналіз існуючих в світі систем захисту прав громадян від неправомірних дій органів державного управління і службових осіб/Великобританія, США, ФРН, Австрія та інш./.

В результаті свого дослідження автор робить висновок, що найбільш ефективний захист прав громадян від неправомірних дій

органів державного управління і службових осіб може бути забезпечений в рамках загальних судів, діючих за правилами цивільного судочинства. З цією системою захисту прав громадян від неправомірних дій адміністративних органів і треба пов'язувати перспективи розвитку національного законодавства.

На думку автора, одним з шляхів конституювання незалежної судової влади є максимальне розширення судової підвідомчості справ по скаргах на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб, тому в роботі й приділяється значна увага цим питанням в третьому параграфі глави першої.

Аналіз законодавства, що регулює судову підвідомчість справ по скаргах на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб засвідчує, що як критерії підвідомчості мають бути використані декілька ознак: наявність спору про право, особливий характер правовідносин – адміністративно-правовий, в якому суб'єктивному праву громадянина відповідає юридичний обов'язок органа державного управління і службової особи, особливий суб'єктний склад спірних правовідносин, відсутність винятків з судової підвідомчості, якими встановлено, що законами України закріплено інший порядок вирішення спорів, а також, як що акт органа державного управління і службової особи не носить нормативного характеру.

В роботі також розглядаються питання розширення судової підвідомчості справ по скаргах громадян на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб. Воно пов'язане зі зменшенням числа випадків, якими передбачено інший порядок оскарження. Спірною, на думку автора, є вказівка в законодавстві про неможливість оскарження актів, що мають нормативний характер. Вказані акти нерідко торкаються суб'єктивних прав громадян і можуть суперечити законам, що закріплюють їх правове

положення.

Виходячи з чинного законодавства, інший порядок оскарження неправомірних дій органів державного управління і службових осіб може бути й судовим, тобто скарга розглядатиметься не за нормами гл.31-А ЦПК України, а за правилами глав 30,31,31-Б, 36,39 ЦПК України. Автор в результаті аналізу вказаних норм аргументує пропозицію про можливість проведення уніфікації по всіх справах, в яких оскаржуються дії органів державного управління і службових осіб. На його думку в новому ЦПК України повинен бути передбачений єдиний порядок оскарження неправомірних дій вказаних органів і осіб.

В роботі відзначається, що в деяких законах України прямо закріплюється право громадян на оскарження неправомірних дій адміністративних органів. Разом з цим, цей процес не завжди скоординований, через що при застосуванні деяких положень зустрічаються труднощі. Такі проблеми виникають і при оскарженні вказаних неправомірних дій. Для розв'язання цієї проблеми автор пропонує закріпити в ЦПК України правило про обов'язкове попереднє позасудове вирішення скарги вищестоячим в порядку підлеглості органом чи службовою особою перед зверненням до суду. Встановлення умовної підвідомчості дозволить запобігти необгрунтованому зверненню до суду, або виключить необхідність й самого судового захисту.

В роботі висказуються додаткові аргументи до висловленої в правовій літературі думки /С.І.Чесовський/ про необхідність поширення судового порядку оскарження, що передбачено для неправомірних дій органів державного управління і службових осіб, на дії органів громадських організацій, що порушують права громадян у процесі здійснення переданих їм відповідно до законодавства повноважень щодо реалізації виконавчої і розпорядчої

АНБ ім. В. Стуса  
АНУРСР

діяльності.

В главі II "Теоретичні і практичні питання судочинства по скаргах на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб" досліджуються проблеми реалізації права на судовий захист від неправомірних дій органів виконавчої влади.

Так, в § I цієї глави визначаються особливості порушення в суді справ по скаргах на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб.

Автор дотримується думки, що передумовою судового захисту порушеного права є право на звернення до суду. Вказане право може виникнути у заінтересованій особи тільки за наявності визначених законом обставин, що іменуються передумовами права на пред'явлення заяви / О.Н.Кожухар/. Разом із тим, порушення цивільної справи пов'язане не тільки з володінням суб'єктивного права на подання скарги, але й необхідністю додержання встановлених законом умов / порядку / звернення до суду.

Аналізуючи чинне законодавство та погляди, що склалися в науці / О.Т.Боннер, Д.М.Чечот, Є.І.Чесовський, Б.М.Юрков/, в дисертації обґрунтовується такий перелік передумов права на звернення до суду з скаргою на неправомірні дії: заінтересованість особи, що звертається з скаргою; судова підвідомчість скарги; процесуальна правоздатність особи, що звертається до суду; дотримання заявником позасудового порядку оскарження неправомірних дій органу державного управління / службовій особі / вищестоящому в порядку підлеглості органів державного управління / службовій особі /; відсутність рішення суду, що набрало законної сили, постановленого по спору між тими ж сторонами про той же предмет і з тих же підстав; відсутність ухвали суду, що набрала законної сили, постановленої по спору між тими ж сторонами, про той же предмет і з тих же підстав, про прийняття

відмови від скарги громадянином; відсутність рішення вищестоящого в порядку підлеглості органу державного управління і службової особи, винесеного між тими ж сторонами, про той же предмет і з тих же підстав, яким скарга повністю задоволена.

В роботі також обґрунтовуються і аналізуються умови, що пов'язанні з дотриманням заявником порядку звернення до суду; додержання правил підсудності; процесуальна дієздатність заявника скарги; наявність повноважень на ведення справи в суді; дотримання вимог, щодо зовнішньої вираженої форми і змісту скарги.

В § 2 другої глави досліджуються особливості підготовки справ по скаргах на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб до судового розгляду.

Оскільки в ході підготовки до судового розгляду в позовному провадженні вирішується питання про притягнення або вступ у справу співучасників і третіх осіб, то треба вирішити, чи можлива поява таких осіб в провадженні по скаргах на неправомірні дії. Автор вважає, що можлива факультативна співучасть на боці заявника скарги, якщо суб'єктивні права громадян порушенні одним і тим же органом державного управління і службовою особою. В інших випадках використання цього інституту уявляється недоцільним, бо швидкого розгляду справи не відбудеться і складно буде встановити об'єктивну істину.

Визначаючи можливість появи в справах, що розглядаються, третіх осіб, автор виходить з того, що в суді оскаржуються конкретні дії вказаних органів, що ущемляють права громадян, і тому рішення по скаргі не може торкатися суб'єктивних прав інших осіб, окрім як суб'єктивного права заявника. Тому поява третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору по вказаних справах, є неможливою. Виключається поява в процесі і третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору,

бо рішення по скарзі на неправомірні дії не може вплинути на права або обов'язки будь-яких осіб щодо заявника або органу державного управління чи службової особи.

В роботі досліджуються і питання застосування таких процесуальних інститутів, як заміна неналежної сторони та процесуального правонаступництва. Характер адміністративних правовідносин такий, що суб'єкти вказаних правовідносин відомі ще до судового розгляду спору, бо громадянин звертається до суду, якщо конкретними діями конкретного органу державного управління чи службової особи, ущемлено його особисті права. Крім цього, громадянин повинен звернутися попередньо зі скаргою до вищестоящого в порядку підлеглості органу державного управління /службової особи/. Таким чином, характер спірних адміністративних правовідносин виключає використання інституту заміна неналежної сторони.

В провадженні по скаргах на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб можна говорити тільки про часткове використання інституту процесуального правонаступництва. Так, неможливе процесуальне правонаступництво на стороні заявника скарги, бо по вказаній категорії справ спірні права і обов'язки тісно пов'язані з особою правопередника, і не можуть переходити до іншої особи. правонаступництво можливе в зв'язку з реорганізацією або ліквідацією органу державного управління.

Особливу увагу автор приділяє проблемі участі в справах по скаргах на неправомірні дії вищестоящих органів державного управління і службових осіб, бо їх місце в системі цивільно-процесуального права не визначене. Аналіз законодавства дозволив дисертантові зробити висновок про те, що вказані органи і особи займають самостійне процесуальне положення, що відрізняється

від процесуального положення учасників процесу, які перелічені в ст.98 ЦПК України. Автор пропонує ввести вищестоящих у порядку підлеглості службових осіб і вищестоящі в порядку підлеглості органи державного управління, що приймають участь в справах по оскарженню неправомірних дій до складу осіб, що беруть участь у справі.

При дослідженні можливості участі по справах на неправомірні дії представників громадських організацій і трудових колективів /ст.161 ЦПК України/, дисертант приходить до висновку про недоцільність їх притягнення. Думка громадськості урахується тоді, коли необхідно враховувати морально-етичну характеристику громадянина, який є суб'єктом спірних правовідносин /В.А. Бігун/. В провадженні по скаргах на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб вона якогось певного значення не має, і тому використовувати вказаний інститут не має необхідності.

В дисертації особлива увага приділяється питанням збирання доказів, що необхідні для розгляду скарг на неправомірні дії. Автор вважає, що при розгляді вказаних справ потрібно зберегти існуючий цивільно-процесуальний порядок збирання доказів. Оскільки громадянин і орган державного управління /службова особа/, як представники влади, знаходяться в матеріальних правовідносинах у нерівному становищі, то можливість подання необхідних доказів часто буде залежати від волі службової особи. У випадках, коли громадянин не може подати необхідні докази, то суддя повинен вжити всіх заходів з метою їх збирання.

Третій параграф глави другої присвячений розкриттю особливостей судового розгляду, що мають місце по справах на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб, і починається з аналізу правового положення осіб, що приймають

участь у справі. Автор приходить до висновку, що заявник скарги і орган державного управління /службова особа/ наділяються широкими правами /ст.99 ЦПК України/, ала разом із цим їхнє правове положення специфічне. По вказаній категорії справ виключається застосування таких інститутів позовного провадження, як зміна підстав або предмету позову, збільшення або зменшення розміру позовних вимог, мирова угода, зустрічний позов, забезпечення позову. В зв'язку з цим даються рекомендації щодо вдосконалення законодавства і практики його застосування.

Загальні правила доказування поширюються в основному і на судове провадження по скаргах на неправомірні дії. Водночас існують певні особливості, що обумовлюються як змістом спірних адміністративних правовідносин, так і цілями та завданнями судочинства по вказаній категорії справ. Так, правила належності доказів і допустимості засобів доказування застосовуються і в судочинстві по цим справам. Разом з тим, треба урахувати, що ряд доказів були зібрані ще до порушення цивільної справи в суді. Автор приводить додаткові аргументи на користь думки про пріоритет судової оцінки доказів перед оцінкою їх адміністративними органами /Є.І.Чесовський, Б.М.Юрков/. Докази, зібрані вказаними органами фактично не є доказами в процесуальному розумінні, бо процес розгляду справи проходив поза межами судової діяльності, і тому не міг бути забезпечений такими ж гарантіями збирання, дослідження і оцінки доказів, що існують в цивільному процесі.

Для судового розгляду справ по скаргах на неправомірні дії істотною є проблема розподілу обов'язку по доказуванню. Аналізуючи висловлені в правовій літературі думки щодо вказаної проблеми /О.Т.Боннер, Д.М.Чечот, Є.І.Чесовський, Б.М.Юрков/, автор виходить з того, що в скарзі вказується на неправомірність дій органів державного управління /службових осіб/, і до-

ходить висновку про потребу покласти на вказані органи і особи основний тягар по доказуванню та закріпити це правило в ЦПК.

В дисертації досліджуються особливості застосування в провадженні по скаргах на неправомірні дії таких процесуальних інститутів, як зупинення провадження в справі, закриття провадження в справі, залишення заяви без розгляду.

При розгляді питань використання інституту зупинення провадження в справі автор робить висновок про неможливість його у випадку смерті заявника /п.1 ст.221 ЦПК України/, бо спірні правовідносини не допускають правонаступництва. В роботі підтримується думка /Є.І.Чесовський/ про необхідність надати суду право зупинення провадження в справі у випадку розформування органу державного управління до того моменту, коли його функції будуть передані іншому. Автор не згоден з думкою про неможливість зупинення провадження в справі на основі п.4 ст.221 ЦПК України /Б.М.Юрков/, і наводить додаткові аргументи /Є.І.Чесовський/ щодо необхідності залишення за судом права використовувати вказане право.

Далі в дисертації коротко аналізується можливість використання інститутів закриття провадження в справі та залишення заяви без розгляду.

При дослідженні питань, що виникають при винесенні судових рішень по скаргах на неправомірні дії, автор обстоює думку, що суд, як орган правосуддя, може тільки перевірити законність дій вказаних органів. В дисертації критично розцінюється думка, згідно з якою суди повинні мати право скасовувати незаконні акти органів державного управління /службових осіб/ Д.М.Чечот, Є.І.Чесовський, Б.М.Юрков/. Така правомочність судових органів, на думку автора, суперечитиме одному з основних принципів правової держави - розподілу влад на законодавчу, виконавчу і судову.

В компетенцію суду не повинно входити право на втручання в оперативну діяльність органів державного управління /службових осіб/.

У висновках підбиваються підсумки проведеного дослідження, формулюються висновки і практичні рекомендації, що спрямовані на подальше підвищення ефективності судового захисту прав громадян від неправомірних дій органів державного управління /службових осіб/.

Основні положення і висновки дисертації знайшли висвітлення в таких публікаціях:

1. Проблеми судового контролю за діями органів державного управління і службових осіб, що ущемлюють права громадян // Реформа політико-правової системи радянського суспільства і зміцнення соціалістичного правопорядку: Тези виступів до обласної конференції молодих вчених і пошукачів. - Харків, 1990. - С. II6-II7. Рос. мовою.

2. До питання про підвідомчість суду справ по скаргах на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб // Проблеми забезпечення законності в механізмі правозастосування: Тези докладів міжреспубліканської науково-практичної конференції. - Волгоград, 1991. - С. 105-107. /В співавторстві/. Рос. мовою.

3. Тенденції розвитку адміністративної юстиції // Проблеми вдосконалення законодавства України і практики його застосування: Короткі тези докладів і наукових повідомлень міжрегіональної наукової конференції молодих вчених і пошукачів. - Харків, 1991. - С. 132-134. Рос. мовою.

4. Розгляд в суді справ по скаргах на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб, що ущемляють права громадян // Проблеми вдосконалення законодавства і практики його застосування в сучасних умовах. Зб. наук. праць. - К., УМК ВО, 1992. - С. 131-136. Рос. мовою.

Ответственный за выпуск

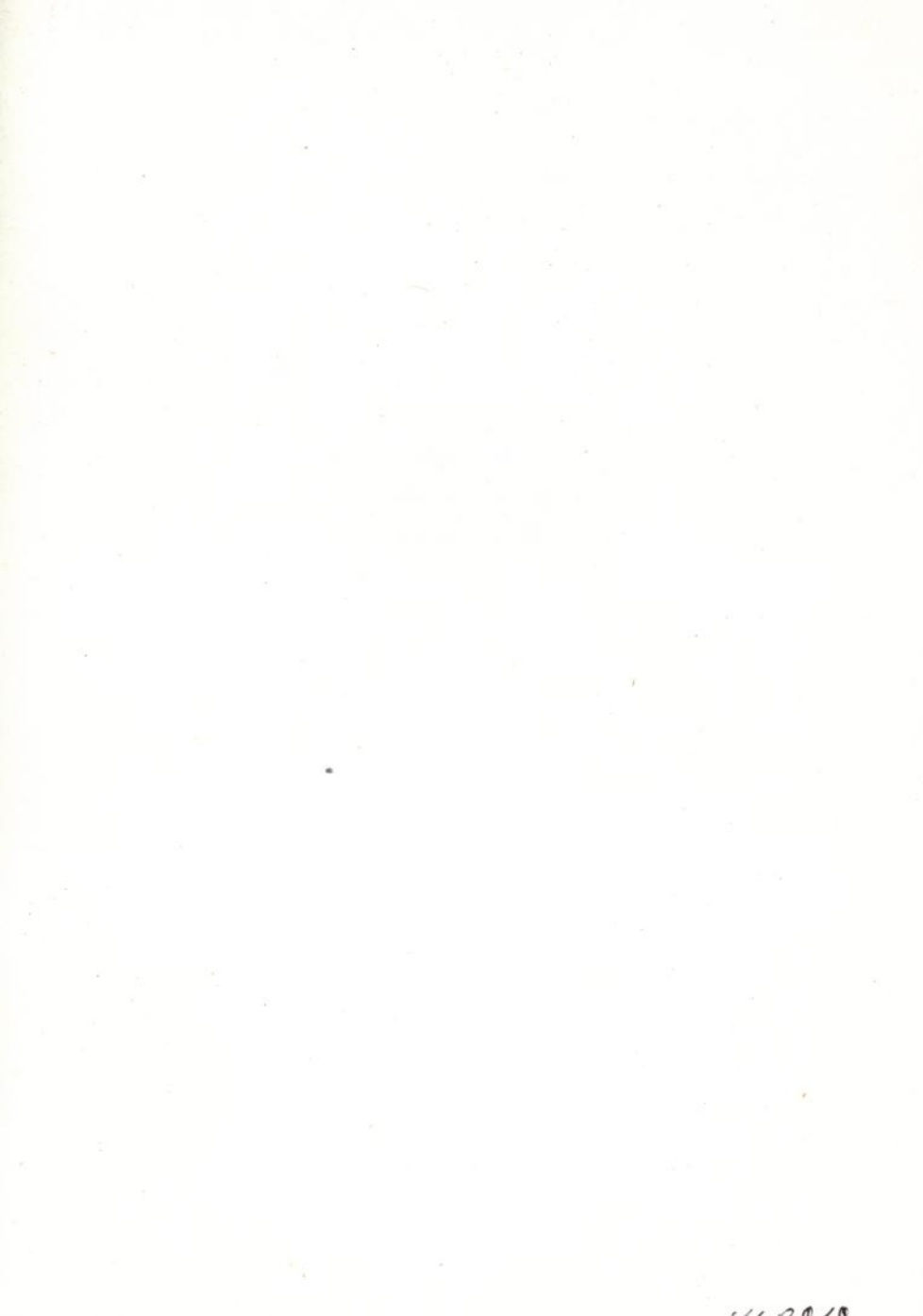
доц. Бигун В. А.

Подп. к печ. *16.11.82* Формат 60×84<sup>1/16</sup>. Бумага тип. Печать офсетная. Усл. печ. л. *1,0*.  
Уч.-изд. л. *10* Тираж *100* экз. Зак. № *3962*. Бесплатно.

---

Харьковское межвузовское арендное полиграфическое предприятие.  
310093, Харьков, ул. Свердлова, 115.





Ab 26.119

**AB 26.119**