

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ГЕНЕЗИСУ СУДОВОГО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Еремєєв Д. В., Менсітов О. С.

*Кримський юридичний інститут Одеського державного університету внутрішніх справ,
м. Сімферополь, Україна*

У статті аналізується процес розвитку в Україні судового порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, зокрема органів внутрішніх справ.

Ключові слова: виконавча влада, органи внутрішніх справ, суд, адміністративна юстиція, оскарження, рішення, дії.

Розвиток інституту судового оскарження громадянами неправомірних рішень, дій, бездіяльності органів виконавчої влади, зокрема органів внутрішніх справ, їхніх посадових і службових осіб в Україні пов'язаний із створенням такої форми захисту прав громадян у сфері виконавчої влади, як адміністративна юстиція. Саме тому, представляє певний інтерес аналіз генезису в Україні судового порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів внутрішніх справ.

Проблематиці запровадження в Україні адміністративної юстиції, приділялась увага в наукових працях українських та зарубіжних учених, перш за все Авер'янова В. Б., Бандурки О. М., Бахраха Д. М., Битяка Ю. П., Бородіна І. Л., Гіжевського В. К., Гончарука С. Т., Голосніченка І. П., Грибка І. О., Додіна Є. В., Єропкина М. І., Ківалова С. В., Ковалю Л. В., Коліушко І. Б., Колпакова В. К., Комзюка А. Т., Коренева А. П., Осадчого А. Ю., Остапенка О. І., Пахомова І. М., Перепелюка В. Г., Плішкіна В. М., Рябченко О. П., Старилова Ю. М., Стефанюка В. С., Тищенко М. М., Юхна О. О., Якуби О. М. та інших. Поряд з цим питання оскарження громадянами незаконних рішень, дій, бездіяльності органів виконавчої влади, зокрема органів внутрішніх справ, їхніх посадових і службових осіб у судах ще недостатньо вивчені та потребують подальшого аналізу з боку науковців.

Метою статті є дослідження деяких питань генезису судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів внутрішніх справ України.

У сфері публічно-правових відносин нерідко виникають конфлікти (спори) між органами виконавчої влади, з одного боку, та фізичними і юридичними особами – з іншого. Основними механізмами врегулювання вказаних конфліктів та формами захисту суб'єктивних прав фізичних та юридичних осіб, є оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, в тому числі органів внутрішніх справ України, в адміністративному порядку (адміністративне оскарження) та адміністративно-процесуальному (судовому) порядку.

Адміністративний і судовий способи розв'язання конфліктів – дві частини єдиного механізму захисту прав особи, що розумно доповнюють один одного [1, с. 75]. Однак тенденція полягає в тому, що у відносинах “громадянин-виконавча влада”,

коли вони приймають конфліктну форму, усе зростаючу роль грає розгляд такого роду відносин судовими органами.

На нашу думку, певний інтерес представляє дослідження генезису в Україні саме судового порядку оскарження рішень (дій) органів виконавчої влади, зокрема органів внутрішніх справ. Ще за часів Російської імперії було безліч органів, що мали право розглядати скарги на порушення суб'єктивних прав, у їхньому числі Урядуючий Сенат – вищий орган суду і нагляду. Мали адміністративно-наглядові повноваження землевпорядні комісії, фабричні інспекції і різні губернські присутствія. Під впливом революційних подій у 1905 р. була створена Особлива нарада для перегляду діючої організації Урядуючого Сенату, що повинна була розробити систему адміністративної юстиції Росії. Але тільки перед Лютневою революцією 1917 р. було прийняте рішення про покладення на Урядуючий Сенат функції вищого адміністративного суду, про введення в судових округах посад адміністративних суддів і про покладення на окружні суди обов'язку розглядати певні адміністративні позови [1, с. 78]. Тимчасовий уряд намагався реалізувати зазначені пропозиції, видавши 30 травня 1917 р. Положення про суди по адміністративним справам [2]. До юрисдикції адміністративних судів зокрема було віднесено розгляд скарг приватних осіб на постанови, розпорядження, дії державних установ у губернії, уїзді, волості. Також Положення достатньо повно врегульовувало процесуальний порядок провадження у адміністративних справах на принципах гласності, змагальності і усності процесу. Але декретом радянської влади від 22 листопада 1917 року № 1 про суди була скасована уся існуюча судова система [3, с. 16-17].

За короткий час незалежності Україна намагалася ввести адміністративне судочинство, подібне до європейських зразків. Так вже в конституції УНР 1918 р. зазначалося, що судова влада в межах цивільного, кримінального і адміністративного законодавства здійснюється виключно судовими органами, при цьому адміністративно-юрисдикційна діяльність адміністративних органів обмежувалася межами закону [4, с. 83]. У період гетьмана Скоропадського П. законодавче закріплення отримали положення, згідно яких Генеральний Суд Української Держави є вищим судом у адміністративних справах [4, с. 90]. Проект Основного Державного Закону УНР (1920 р.) передбачав введення у судову систему України Вищого Адміністративного Суду. Загальні суди розглядали при цьому по першій інстанції спори про відповідність розпоряджень місцевих властей вимогам закону, та чи вчинені вони у межах компетенції відповідного органу [4, с. 114-116]. Таким чином у той період судове вирішення адміністративно-правових спорів впевнено орієнтувалося на формування самостійних адміністративних судів [5, с. 221].

Після встановлення радянської влади питання про судовий порядок розгляду скарг громадян на різні дії адміністрації постало знову. До юрисдикції судів було віднесено розгляд окремих скарг. Так у 1925 р. Постановою Ради Міністрів СРСР був встановлений судовий порядок розгляду заяв військовозобов'язаних про звільнення їх від військової служби із зброєю за релігійними переконаннями. Ці особи зверталися в суд із заявою про звільнення від несення військової служби. Ті, чий запит задовольнявся, призначалися на роботу в шпиталі, на склади і т.п. [1, с. 82].

У 1926 р. ЦВК і РНК СРСР прийняли Постанову “Про основні принципи орга-

нізації державного нотаріату”, відповідно до якого дії нотаріусів і відмова від здійснення ними належних дій оскаржувалися до відповідного суду у порядку, встановленому законодавством союзних республік [6].

Історія розвитку радянського права, що регулювало різні суспільні відносини за участю громадян і органів державного управління, свідчить про те, що судовий контроль за законністю діяльності цих органів існував, розвивався й удосконалювався. Та з кінця 20-х років до 1937 р. сфера судового контролю уточнювалася, але активно не розвивалася.

Після прийняття Конституції СРСР 1936 р. інститут судового контролю продовжував розвиватися. У 1937 р. було видане перше після прийняття Конституції СРСР 1936 р. Положення про вибори до Верховної Ради СРСР [7], у ст. 16-19 якого закріплювався порядок оскарження помилок у списках виборців. Першою інстанцією для розв'язання спору став виконком відповідної місцевої Ради депутатів трудящих. У випадку незгоди з рішенням виконкому громадянин міг звернутися в народний суд. Рішення суду, прийняте у відкритому судовому розгляді, було остаточним [3, с. 17-18].

Адміністративний позовний процес у судах був зв'язаний із розглядом багатьох інших справ: на дії осіб, що виконують деякі адміністративні рішення, про скасування чи зміну розміру штрафу, накладеного в адміністративному порядку, про незаконну відмову в прийомі на роботу чи звільненні з роботи й ін. [1, с. 85] Зміст подібних справ полягав у тому, щоб захистити законні інтереси громадян і встановити відповідність актів, що суперечать закону.

Видання нормативних актів, що передбачають судову процедуру оскарження по деяких категоріях справ дало новий імпульс для наукового аналізу проблем адміністративного процесу і судового контролю за діяльністю органів державного управління [8, с. 144]. У науковій літературі того періоду була висловлена думка, що є підстава стверджувати про розширення компетенції суду по перевірці законності в діяльності органів державного управління [9, с. 134].

Подальшому розвитку інституту судового контролю послужило прийняття 21.06.1961 р. Указу Президії Верховної Ради СРСР “Про подальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку” [10], що надав право особам, підданим штрафу в адміністративному порядку, оскаржити постанову про накладення штрафу до суду.

Потім інститут судового контролю одержав свій розвиток у цивільних процесуальних кодексах усіх союзних республік, прийнятих у 1963-1964 р. В них були включені глави, у яких регулювався порядок розгляду судами справ, що виникають з адміністративно-правових відносин.

У цей період судами в цивільно-процесуальному порядку розглядалося близько 30 видів справ, пов'язаних із судовою оцінкою законності й обґрунтованості індивідуальних рішень органів державного управління, які стосуються суб'єктивних прав громадян [11, с. 239].

Прийнята в 1977 р. Конституція СРСР у ст. 58 закріпила право громадян СРСР на оскарження дії службових осіб, державних і громадських органів. Дії службових осіб, які вчинені з порушенням закону, з перевищенням повноважень і які ущемля-

ють права громадян, могли бути у встановленому законом порядку оскаржені до суду [12]. Аналогічна норма містилася в ст. 56 Конституції УРСР 1978 р. [13] Таким чином, інститут судового контролю у сфері державного управління отримав нове політичне і правове значення: вперше в нашій країні праву на оскарження управлінських дій було надано конституційний характер [3, с. 19-20].

Для втілення зазначеної конституційної норми потрібен був спеціальний закон, юридичною основою якого повинна була стати ч. 2 ст. 58 Конституції СРСР. А вже після прийняття Конституції СРСР, невідомо жодної справи, розгляд якої судом було би засновано на прямій дії ст. 58 і виходив б за межі цивільно-процесуального порядку, передбаченого відповідними главами ЦПК [14, с. 19].

Реалізація ст. 58 Конституції СРСР почалася тільки в 1987 р., коли Верховна Рада СРСР 30 червня 1987 р. прийняла Закон СРСР “Про порядок оскарження в суді неправомірних дій посадових осіб, що ущемляють права громадян” [15]. Текст закону було доопрацьовано і 20 жовтня 1987 р. Верховна Рада СРСР внесла в цей акт зміни, зокрема надав громадянину право звертатися із скаргою на незаконні дії посадової особи безпосередньо в суд поза залежністю від попереднього оскарження таких дій вищестоящому органу чи посадовій особі. У зв’язку з цим Президія Верховної Ради Української РСР 25 квітня 1988 р. доповнила Цивільний процесуальний кодекс Української РСР главою 31-А “Скарги на неправомірні дії службових осіб, що ущемляють права громадян” [16].

Але оскарженню згідно Закону СРСР “Про порядок оскарження в суд неправомірних дій службових осіб, що ущемляють права громадян” підлягали тільки дії, які одноособово здійснювалися посадовими особами від свого імені чи імені органу, який вони представляють. Акти, які було прийнято управлінськими органами колегіально судовому оскарженню не підлягали. А найбільш розповсюджені рішення, що порушують права громадян, приймалися колегіально і тому залишалися за межами судового оскарження [17, с. 47-48]. Таким чином, прийняття такого закону виявилось неефективним. Він істотно обмежував можливості судового захисту прав громадян, тому що дії, що ущемляють права громадян, частіше виявляються не у вчинках окремих посадових осіб, а в рішеннях саме державних органів, які ці особи представляють [3, с. 21].

Уже після першого року застосування Закону СРСР “Про порядок оскарження в суд неправомірних дій посадових осіб, що ущемляють права громадян” стала очевидною компетенційна безпорадність судів у захисті прав громадян проти адміністративного свавілля [18, с. 91]. А вищезазначені обмеження у Законі практично паралізували право громадян на судовий захист від незаконних дій органів управління [19, с. 21]. Зіставлення ч. 2 ст. 58 Конституції СРСР із ч. 1 і 3 цієї статті, а також з ч. 2 ст. 57 давали достатні підстави для висновку, що оскаржити в суд можна не тільки дії посадових осіб, але і дії державних органів і громадських організацій [1, с. 90]. Це послужило приводом знову повернутися до даної проблеми.

У результаті 2 листопада 1989 р. був прийнятий новий Закон “Про порядок оскарження в суді неправомірних дій органів державного управління і посадових осіб, що ущемляють права громадян” [20]. У відповідності до положень нового закону судовому контролю підлягали дії не тільки посадових осіб, а й органів управ-

ління, якщо іншими законами Союзу РСР і союзних республік не був передбачений інший порядок їх оскарження. Але це було дуже суттєвим і необґрунтованим обмеженням судового оскарження. Такій спосіб встановлення законодавцем меж дії Закону був головною причиною рідкого використання механізму судового захисту у адміністративно-правових відносинах [18, с. 93]. Будь якій союзний чи республіканський закон міг, завдяки вказаній формулі, виключити право на звернення зі скаргою до суду. До того ж діяло й багато раніше прийнятих норм, які виключали право громадянина на звернення зі скаргою до суду.

Також нормами Закону був вилучений із сфери судового контролю величезний масив правовідносин [18, с. 91-93], зокрема Закон не передбачав оскарження бездіяльності, хоча у науковій літературі зазначалося і можливість оскарження бездіяльності органів управління [21, с. 90]. Тому говорити про те, що в цей період союзний закон затвердив глобальний принцип загальності оскарження, було би помилкою. Суд ще не став дійсним арбітром між громадянином і владою в кожному без виключень випадку порушення прав громадянина. Проте сама можливість безперешкодно звертатися в суд за захистом своїх прав, що порушені будь-якими актами, діями органів влади, посадових і службових осіб є важливою умовою будь якої свободи, однією з фундаментальних основ правової держави.

Таким чином, зазначений Закон СРСР “Про порядок оскарження в суд неправомірних дій органів державного управління і посадових осіб, що ущемляють права громадян” був лише кроком на шляху розширення судового контролю у сфері державного управління.

Наступний крок у напрямку до зазначеної мети був зроблений вже після проголошення незалежності України. Законом України “Про внесення зміни в статтю 56 Конституції (Основного Закону) України” [22] від 31 жовтня 1995 року зазначена стаття була викладена в новій редакції, що істотно розширювало предмет оскарження, який включав тепер рішення, дії чи бездіяльність державних органів, юридичних чи службових осіб у сфері управлінської діяльності [3, с. 25].

Відповідно до цього глава 31-А ЦПК України також була викладена в новій редакції Законом України “Про внесення змін у статті 235, 236 і главу 31-А Цивільного процесуального кодексу України” [23] від 31 жовтня 1995 р.

Прийнята 28 червня 1996 року нова Конституція України у статті 55 також закріпила право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, а частина 2 статті 124 Основного Закону, поширила юрисдикцію судів на всі правовідносини, що виникають в Україні [24].

Наступним суттєвим кроком у вирішенні питання судового захисту права фізичних та юридичних осіб на оскарження дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, зокрема органів внутрішніх справ, було прийняття Кодексу адміністративного судочинства України [25], де визначено повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства.

Оскільки КАС України є більш спеціалізованим законодавчим актом, на відміну від Закону України “Про звернення громадян” [26] який гарантує та визначає ме-

ханізм оскарження рішень, дій (бездіяльності) органів виконавчої влади, зокрема органів внутрішніх справ, та низку інших питань їх законодавчого врегулювання, то під час реалізації права на оскарження дій чи рішень наведених суб'єктів необхідно застосовувати саме його норми.

Таким чином, аналіз деяких питань генезису судового порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, зокрема органів внутрішніх справ України показав, що питання оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів внутрішніх справ України потребують подальшого наукового осмислення з боку науковців та практиків.

Список літератури

1. Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти / Н. Ю. Хаманева – М. : Институт государства и права Российской Академии наук, 1997. – 214 с.
2. Положение о судах по административным делам от 30 мая 1917 г. // Собрание Узаконений и Распоряжений Правительства. – 1917. – № 127. – Ст. 692.
3. Осадчий А. Ю. Організаційно-правове забезпечення оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади у судах: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / А. Ю. Осадчий. – Одеса, 2004. – 175 с.
4. Історія української Конституції / Українська правнича фундація / А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К. : Право, 1997. – 464 с.
5. Тищенко Н. М. Административно-процессуальный статус гражданина Украины: проблемы теории и пути совершенствования / Н. М. Тищенко – Х. : Право, 1998. – 268 с.
6. Об основных принципах организации государственного нотариата: Постановление ЦИК и СНК СССР от 14 мая 1926 г. // СЗ СССР. – 1926. – № 35. – Ст. 252.
7. Положение о выборах в Верховный Совет СССР // СЗ СССР. – 1937. – № 43. – Ст. 182.
8. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева – М. : Юридическая литература, 1964. – 158 с.
9. Лунев А. Е., Студеникин С. С., Ямпольская Ц. А. Социалистическая законность в советском государственном управлении / А. Е. Лунев, С. С. Студеникин. – М. : Юрид. изд-во Минюста СССР, 1948. – 136 с.
10. О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1961. – № 36. – Ст. 368.
11. Ремнев В. И. Социалистическая законность в государственном управлении / В. И. Ремнев – М. : Наука, 1979. – 301 с.
12. Конституция СССР // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.
13. Конституція УРСР // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1978. – № 18. – Ст. 268.
14. Чечот Д. М. Конституция СССР и судебный контроль за административной деятельностью / Д. М. Чечот // Правоведение. – 1979. – № 3. – С. 18-23.
15. О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан: Закон СССР от 30 июня 1987 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1987. – № 26. – Ст. 388.
16. Про внесення доповнень і змін до Цивільного процесуального кодексу Української РСР: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 25 квітня 1988 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1988. – № 19. – Ст. 480.
17. Права человека: проблемы и перспективы. / [Редкол.: Лукашева Е. А. (отв.ред.) и др.];. – М. : АН СССР. Ин-т государства и права, 1990. – 155 с.
18. Судебная реформа: Сборник обзоров / [Т. Г. Моршакова]. – М. : ИНИОН, 1990. – 94 с.
19. Авилина И. Судебное обжалование неправомερных действий, ущемляющих права граждан / И. Авилина // Советская юстиция. – 1990. – № 3. – С. 21-23.
20. О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления

и должностных лиц, ущемляющих права граждан: Закон СССР от 2 ноября 1989 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1989. – № 20. – Ст. 416.

21. Шишкин В. И. Конституционное право на обжалование в суд действий должностных лиц / В. И. Шишкин – К. : Политиздат Украины, 1990. – 128 с.

22. Про внесення зміни в статтю 56 Конституції (Основного Закону) України: Закон України від 31 жовтня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 42. – Ст. 303.

23. Про внесення змін до статей 235, 236 і глави 31-А Цивільного процесуального кодексу України: Закон України від 31 жовтня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 42. – Ст. 301.

24. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

25. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, 37. – Ст. 446.

26. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256

Еремеев Д. В., Менситов О.С. Отдельные вопросы генезиса судебного обжалования решений, действий или бездействия органов внутренних дел Украины / Д. В. Еремеев, О. С. Менситов // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2010. – Т. 24 (63). № 1. 2011. – С. 188-194.

В статье анализируется процесс развития в Украине судебного порядка обжалования решений, действий или бездействия органов исполнительной власти, в частности органов внутренних дел.

Ключевые слова: исполнительная власть, органы внутренних дел, суд, административная юстиция, обжалование, решения, действия.

Yeremeyev D., Mensitov O. Specific issues relating to the genesis of the ship appeals against decisions, actions or inaction of Internal Affairs of Ukraine / D. Yeremeyev, O. Mensitov // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2011. – Vol. 24 (63). № 1. 2011. – P. 188-194.

The process of development in Ukraine of judicial order of appeal of decisions is analyzed in the article, actions or inactivity of organs of executive power, in particular organs of internal affairs.

Key words: executive power, organs of internal affairs, court, administrative justice, appeal, decision, actions.

Поступила в редакцию 02.05.2011 г.