

обов'язковими ще й додаткові ознаки, можна поділити на загальні та загальні з додатковими ознаками.

Загальний суб'єкт першого виду - це фізична осудна особа, що скоїла злочин у віці кримінальної відповідальності. Цей суб'єкт вільний від будь-яких кримінально значущих ознак, окрім вказаних.

Загальний суб'єкт другого виду - це суб'єкт, котрий має поряд з обов'язковими, і додаткові ознаки, передбачені кримінальним законом, але вони не перетворюють його в спеціального суб'єкта, оскільки порушується не спеціальна, "вузька" заборона, а загальна, обов'язкова для всіх: не вбий, не вкради і т. ін. Сюди слід віднести, наприклад, матір новонародженої дитини в складі дитиновбивства, особливо небезпечного рецидивіста в складі розкрадання чи інших злочинів. А от у складі злочину, передбаченого ст. 196¹ "Порушення правил адміністративного нагляду" цей же рецидивіст буде спеціальним суб'єктом, оскільки заборона "не порушуй правил адміннагляду" стосується саме його.

Класифікація спеціальних суб'єктів злочину набагато складніша і різноманітніша. Так, останнім часом виділяють три їх групи в залежності від: 1) правового становища; 2) особливостей особи винного; 3) специфіки злочинних діянь; але їх детальний аналіз виходить за межі цієї публікації.

Надійшла до редколегії 01. 12. 95 р.

В. А. Кройтор, канд. юрид. наук

ДО ЗАГАЛЬНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ СУДОЧИНСТВА В СПРАВАХ, ЩО ВИНИКАЮТЬ З АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

Процес побудови в Україні правової держави і становлення незалежної судової влади невід'ємно пов'язаний із вирішенням проблеми взаємовідносин громадянина з органами державної виконавчої влади, а також з ступенем гарантованості захисту прав та законних інтересів громадян. Ці взаємовідносини мають бути поставлені на надійну правову основу.

Органи державної виконавчої влади, які володіють державно-владними повноваженнями, в процесі здійснення своїх повноважень

¹ У сучасній редакції ст. 196¹ КК України суб'єкт злочину названо "піднаглядний", в ролі котрого найчастіше виступає особливо небезпечний рецидивіст.

приймають рішення, які нерідко торкаються суб'єктивних прав та інтересів громадян, що охороняються законом. У демократичній правовій державі при незгоді з такими рішеннями громадянин повинен мати можливість звернутись до суду, який був би спроможний визнати незаконними оскаржені дії. Забезпечення прав і інтересів особи за допомогою закону є важливою функцією суду. У зв'язку з цим зростає роль суду, який захищає права і законні інтереси 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 в суспільстві. Не випадково ж довгий час правова система України і судова практика такого правового інституту не знала.

Можливість оскарження в суді неправомірних дій органів державної виконавчої влади 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 повинні подавати приклад у дотриманні законів. Враховуючи сказане, судовий захист, який забезпечує права і інтереси громадян, може і повинен сприяти вдосконаленню діяльності вказаних органів.

Слід відмітити, що в країні вже зроблені перші кроки до того, щоб право громадян на судовий захист від неправомірних дій органів державної виконавчої влади зайняло належне місце поміж інших конституційних прав. Нині Цивільно-процесуальним кодексом України (ЦПК) передбачена можливість оскарження в певних випадках неправомірних дій органів державної виконавчої влади. Так, згідно ст. 24 ЦПК, крім позовних справ окремого провадження, суд розглядає також справи, що виникають з адміністративно-правових відносин. До них належать справи за скаргами на неправильності в списках виборців і в списках громадян, які мають право участі в референдумі; за заявами про дачу висновку в питаннях наявності підстав для відміни рішення про реєстрацію кандидата в депутати; за заявами про скасування рішення окружної виборчої комісії про реєстрацію кандидата в народні депутати України; за скаргами на рішення і дії Центральної виборчої комісії; за скаргами на дії органів і службових осіб у зв'язку з накладенням адміністративних стягнень; за скаргами на неправомірні дії органів державного управління і службових осіб, що ущемлюють права громадян; за скаргами на рішен-

ня, прийняті щодо релігійних організацій; за заявами прокурора про визнання незаконними правового акта органу, рішення чи дії службової особи; про стягнення з громадян недоїмки по податках, самооподаткуванню сільського населення і державному обов'язковому страхуванню (ст. 236 ЦПК).

Справи, що виникають з адміністративно-правових відносин, розглядаються за загальними правилами цивільного судочинства з окремими винятками, що встановлені в процесуальному законодавстві (ст. 237 ЦПК). Це значить, що при розгляді справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, застосовуються правила, які регулюють процесуальну діяльність суду та учасників процесу в позовному провадженні, діють всі принципи цивільного процесу. Загальним для справ позовного провадження й справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, є й те, що в цих провадженнях суд вирішує спір між особами, які беруть участь у справі. Спір, що виникає з адміністративно-правових відносин, має всі риси правових спорів [1, с. 215]. Спір про право є не що інше, як стан матеріальних правовідносин, в якому один з суб'єктів цих відносин не може здійснити своє право, вважає його порушеним чи запереченим й просить суд захисту у вигляді припинення правопорушення [2, с. 50]. Правопорушення розглядається як неправомірна дія їх суб'єктів, що передбачає таку вольову поведінку, що не відповідає правовим наказам, ущемлює суб'єктивні права чи не узгоджується з покладеними на них юридичними обов'язками [3, с. 172-174].

З цієї точки зору є неправильним, що в справах, які виникають з адміністративно-правових відносин, суд не розглядає спір про право, а тільки контролює законність прийняття адміністративного акту, тобто контролює діяльність адміністративних органів [4, с. 14-16]. Необхідність в судовому захисті виникає, як правило, в результаті виникнення правового спору. Це положення краще продемонструвати на прикладі, взятому з судової практики. Л. звернувся до суду зі скаргою на неправомірні дії органу державного управління, якими були ущемлені його права. Заявник зазначив, що його у квітні 1990 р. було обрано суддею міського суду. На той час його сім'я з 10 осіб займала трикімнатну квартиру площею 41,6 м² і потребувала поліпшення житлових умов. На підставі п. 2 ст. 20 Закону Союзу РСР "Про статус суддів в СРСР" він звернувся з заявою про надання його сім'ї позачергово відповідної жит-

лової площі, але міськвиконком відмовив йому у внесенні до списку осіб, які потребують позачергового поліпшення житлових умов.

Рішенням судової колегії в цивільних справах Кримського обласного суду скаргу Л. задоволено, дії виконкому міської Ради народних депутатів визнано неправомірними. Рішенням суду виконком був також зобов'язаний включити Л. до списку осіб, що потребують позачергового надання житлової площі [5, с. 89-90]. У розглянутому прикладі Л. в результаті неправомірних дій органу державного управління не може здійснити своє суб'єктивне право, вважає його порушенням, не згоден з діями адміністративного органу і просить суд захисту. Міськвиконком, навпаки, вважає свої дії правомірними, що відповідають діючому законодавству. Спир між цими суб'єктами адміністративного правовідношення й повинен бути розглянутий в суді.

Слід зауважити, що спір, який є предметом судового розгляду при вирішенні справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, обумовлений не стільки участю в ньому адміністративного органу, скільки сутністю відносин між ним і громадянином.

Адміністративні органи можуть знаходитись з громадянами в різних правовідносинах: адміністративних, цивільних, трудових, фінансових та ін. Крім цього, адміністративні дії можуть мати не тільки адміністративні, а й інші наслідки (наприклад, цивільно-правові). У цих випадках, як слушно зауважив Д. М. Чечот, спір втрачає власне адміністративний характер і набирає ознак цивільного спору, а тому повинен розглядатись у порядку позовного провадження [6, с. 10]. До таких спорів відносяться справи про дозвіл на обмін житлових приміщень, про укладення трудових договорів, про відшкодування шкоди, заподіяної діями службових осіб та ін. Характерною ознакою провадження по справах, що виникають з адміністративно-правових відносин, тому є те, що спір, який розглядається в суді, не має бути ускладненим елементами інших матеріально-правових відносин.

Незважаючи на те, що предметом судового розгляду є спір, який виникає з адміністративних правовідносин, судочинство у вказаних справах здійснюється за загальними правилами цивільно-процесуальної форми. Згідно ст. 1 ЦПК порядок провадження цивільних справ у суді визначається законом, а справи, що виникають з адміністративно-правових відносин, і справи окремого провадження, розглядаються за загальними правилами судочинства, крім деяких винятків, встановлених

діючим законодавством. Це значить, що цивільне процесуальне законодавство побудоване з врахуванням єдності цивільного процесу і існування загального характеру правосуддя по цивільних справах незалежно від того, яка цивільна справа розглядається в суді.

Використання судового порядку захисту прав громадян має особливе значення. Цінність судової форми захисту полягає в тому, що в ній закріплено найбільш демократичний порядок здійснення правосуддя в цивільних справах, чим, власне, й забезпечується ефективність реалізації суб'єктами процесу процесуальних прав. Це пояснюється перевагами судового порядку розгляду заяв, які впливають з демократичної природи суду, втілених в основних принципах правосуддя. Однак положення про єдність і ефективність цивільної процесуальної форми щодо справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, деякими вченими-процесуалістами заперечується. Ними ж пропонуються різні варіанти змін у діючому порядку судового розгляду справ, що виникають з адміністративно-правових відносин [7, с. 12].

Для теоретичного обґрунтування змін існуючого порядку розгляду справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, було висловлено думку про особливу правову природу вказаного провадження. Автори використовують ту обставину, що такі справи відрізняються від справ, які виникають з цивільних правовідносин, неоднаковим правовим положенням зацікавлених осіб. Дійсно, якщо цивільні правовідносини характеризуються рівністю сторін, то в адміністративних правовідносинах такої рівності немає - вони є відносинами влади і підпорядкування. Ця різниця в характерах правовідносин і визначила спірність питання про природу судового провадження по справах, що виникають з адміністративно-правових відносин. Так, проф. П. Ф. Єлісейкін вказував, що норми, які регулюють розгляд справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, за своєю природою є адміністративно-процесуальними [8, с. 165]. З цією думкою важко погодитись. Згідно з діючим законодавством справи, що виникають з адміністративно-правових відносин, розглядаються за загальними правилами цивільного судочинства з окремими винятками, встановленими законодавством України. Кожний юрисдикційний орган діє за правилами своєї процедури, тому будь-які винятки із загальних правил залишаються в межах відповідної галузі права [9, с. 78]. Ряд винятків і доповнень свідчить тільки про необхідність закріплення цих особливостей у цивільному

процесуальному законодавстві. Тому слід погодитись з І. А. Жеруолісом, що норми цивільного процесу, які регулюють судочинство по справах, що виникають з адміністративно-правових відносин, мають цивільно-процесуальний характер [10, с. 147].

За необхідність змін у діючому законодавстві висловився й Є. І. Чесовський, який вважає необхідним винести провадження по справах, що виникають з адміністративно-правових відносин, за межі ЦПК і створити на цій основі судовий адміністративний кодекс. При цьому автор робить висновок, що діяльність суду й інших учасників при розгляді справ за скаргами на адміністративні дії становить судовий адміністративний процес [7, с. 12]. Викладені аргументи здаються вельми спірними, бо вплив матеріально-правового змісту справи на природу судочинства є дуже відносним. Якби кожний матеріально-правовий спір потребував специфічних засобів, способів і форм захисту, то законодавець зіткнувся би з необхідністю створення для кожної галузі матеріального права свого виду правосуддя.

Адміністративно-правовий характер спірних правовідносин не може чинити суттєвого впливу на природу правосуддя по цивільних справах. Властивість форми цивільного судочинства така, що вона з успіхом може застосовуватися при вирішенні будь-яких правових спорів, в тому числі й адміністративно-правових. Ряд винятків і доповнень зумовлені особливостями предмету судового розгляду справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, обумовлюють тільки необхідність закріплення цих особливостей в цивільному процесуальному законодавстві. Тим більше, що таких доповнень і винятків законодавством передбачено небагато.

Як вже відмічалось, існує певна специфіка в предметі судового розгляду по справах, що виникають з адміністративно-правових відносин. Ця специфіка обумовлює і певні особливості судової процедури вказаних справ. Так, на відміну від справ позовного провадження, які порушуються після подання позовної заяви, справи, що виникають з адміністративно-правових відносин, порушуються у зв'язку з поданням скарги. Адміністративний орган, який наділений адміністративною владою щодо громадянина, може завжди сам вжити необхідні заходи для реалізації своїх повноважень. Громадянину для захисту своїх прав і інтересів у випадку порушення їх неправомірними діями органів виконавчої влади надається право на скаргу.

Іншою особливістю є те, що у випадках, передбачених законодавством, скарга може бути подана в суд громадянином, права якого порушено, його представником, а також за проханням громадянина - уповноваженим представником громадської організації, трудового колективу.

У справах, що виникають з адміністративно-правових відносин, немає позивачів, відповідачів та третіх осіб, а особами, які беруть участь в справі, є скаргники (заявники), виборчі комісії, органи державного управління, до яких входять адміністративні органи, службові особи, органи стягнення податкових та неподаткових платежів і недоїмки. Особами, які беруть участь у справі, можуть бути також прокурор і судові представники, громадські організації та трудові колективи, експерти, перекладачі і свідки.

Загальним правилом провадження є те, що підсудність скарг визначається місцем роботи службової особи чи знаходження органу державного управління при оскарженні неправомірних дій органів державного управління і службових осіб, що ущемлюють права громадян, чи при розгляді скарг на дії органів і службових осіб у зв'язку з накладенням адміністративних стягнень. Крім того, передбачені спеціальні випадки родової підсудності, наприклад, заяви про скасування рішення окружної виборчої комісії про реєстрацію кандидата в народні депутати України розглядаються Верховним судом України (ст. 243¹¹ ЦПК). До Верховного суду може бути оскаржено рішення Центральної виборчої комісії по виборах народних депутатів України про визнання виборів недійсними (ст. 243¹⁶ ЦПК) та ін.

При розгляді справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, виключається застосування таких специфічних інститутів позовного провадження, як мирова угода, зустрічний позов, забезпечення позову, відмова від позову та ін.

По справах, що виникають з адміністративно-правових відносин, громадяни, органи державного управління та службові особи звільнені від сплати судових витрат (п. 10 ст. 70 ЦПК). Виняток становлять лише справи по скаргах на неправомірні дії органів державного управління та службових осіб, що ущемлюють права громадян, та по скаргах на рішення, прийняті стосовно релігійних організацій. Рішення в деяких категоріях справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, не можуть бути оскарженими у касаційному порядку. Вони набирають законної сили негайно.

Як бачимо, якихось принципових особливостей у судовому порядку розгляду справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, цивільно-процесуальним законодавством не передбачено. Тому принципово важливо зазначити, що справи, що виникають з адміністративно-правових відносин, з успіхом можуть розглядатися в рамках єдиної цивільної-процесуальної форми, в рамках загальних судів, діючих за правилами цивільної-процесуальної форми. Однак це положення останнім часом піддається сумніву. Так, ставиться питання про необхідність внесення змін до існуючого порядку розгляду справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, та створення для цього спеціальних судових структур (адміністративних судів та ін.) [11, с. 19-20]. Про це йшлося і при обговоренні й прийнятті Верховною Радою України концепції судово-правової реформи в Україні. У затвердженій Верховною Радою України концепції судово-правової реформи передбачено створення адміністративного судочинства для розгляду спорів між громадянами і органами державної виконавчої влади. Концепцією передбачається, що в ході проведення судової реформи суди у адміністративних справах повинні бути віднесені до окремої системи [12, с. 4]. Питання дуже серйозне, бо від вибору тієї чи іншої системи захисту прав громадян від неправомірних дій органів державної виконавчої влади залежить ефективність захисту.

Вважаємо, що ефективність захисту прав громадян залежить від правового положення суду, що здійснює правосуддя, його незалежності і авторитету, покладених на нього функцій і процесуальної форми, за якою проходить цей захист. Тому ці положення повинні стати головними при виборі системи захисту прав громадян.

З нашої точки зору, право громадян на судовий захист від неправомірних дій органів державної виконавчої влади повинно пов'язуватися з єдиним судом, а не "сурогатом" судового захисту - різними видами відомчих, адміністративних, "квазисудових" закладів, які мають інше правове положення, інші функції, іншу процедуру.

Захист прав громадян від неправомірних дій органів державної виконавчої влади на сучасному етапі повинен здійснюватись в рамках загальних судів. Подрібнена система правосуддя, створення зараз яких-небудь спеціальних судів неминуче призведе до того, що правосуддя в цілому як було немічним, так і зостанеться таким. Тільки сильна і незалежна влада зможе захистити права громадян від неправомірних дій ор-

ганів державної виконавчої влади. У майбутньому, звичайно, можливе проведення спеціалізації суддів для розгляду окремих категорій справ, що може перерости надалі у створення спеціалізованого суду [13, с. 4].

Сьогодні стоїть завдання максимально розширити можливості судового захисту прав громадян, передбачити найбільш ефективний порядок судочинства в справах, що виникають з адміністративно-правових відносин. Починати, мабуть, треба з відновлення довіри до судової влади. Не відсутністю ж якої-небудь структури пояснюється те, що в судах розглядається мало справ, що виникають з адміністративно-правових відносин [14, с. 10-11]. Бо справа не завжди в організаційно-правових формах, які самі по собі не в змозі вирішити проблему швидкого і справедливого захисту прав зацікавлених осіб, а здебільшого у соціально-економічних умовах, які часто мають згубний вплив на будь-які форми.

Безумовно, що в рамках загальних судів, що здійснюють захист прав громадян від неправомірних дій органів виконавчої влади, діючих за правилами цивільного судочинства, накопичилось немало проблем. Однак їх слід вирішувати в контексті проведення правової реформи, становлення єдиної судової влади та створення скоординованої системи захисту прав громадян.

Список літератури:

1. Гражданское процессуальное право Украинской ССР. К., 1989.
2. Чечина Н. А. Основные направления развития науки советского гражданского процессуального права. Л., 1987.
3. Алексеев С. С. Общая теория права. М., 1972.
4. Бонне А. Т., Квиткин В. Т. Судебный контроль в области государственного управления. М., 1973.
5. Право України. 1992. № 1.
6. Чечот Д. М. Неисковые производства. М., 1973.
7. Чесовский Е. И. Судопроизводство по жалобам граждан на неправомерные действия органов государственного управления и должностных лиц: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Томск, 1990.
8. Елисейкин П. Ф. Предмет судебной деятельности в гражданском процессе и нормы процессуального права. Л., 1964.
9. Чечот Д. М. Административная юстиция. Л., 1973.
10. Жеруолис И. Сущность советского гражданского процесса. Вильнюс, 1969.
11. Голосниченко І. Правова система суверенної України і адміністративне право України// Право України. 1992. № 1.
12. Голос України. 1992. 12 серпня.
13. Онопенко В. Реформа судової системи // Урядовий кур'єр. 1994.
14. Онопенко В., Кройтор В. Защита прав граждан в связи с разработкой нового гражданского и гражданско-процессуального законодательства// Бизнес Информ. 1994. № 21.

Надійшла до редколегії 17. 01. 96 р.