

Передумови звернення до суду органів місцевого самоврядування із заявами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб у цивільних справах



Ю. С. Рожик,
аспірантка кафедри цивільного
права та процесу Львівського
національного університету
ім. Івана Франка

Дослідник Є. Г. Пушкар писав, що не всяке звернення до суду з позовом обов'язково викликає обов'язок суду розглянути його по суті [1, 5]. Наявність або відсутність права на звернення до суду з позовом в кожному конкретному випадку залежить від певних обставин, іменованих передумовами права на пред'явлення позову. Їх можна визначити як обставини, з наявністю або відсутністю яких цивільний процесуальний закон пов'язує можливість пред'явлення позову до суду.

Законом визначені загальні передумови звернення до суду у цивільному процесі, тобто ті, які передбачені для будь-якої особи, яка подає позов. До суб'єктів захисту прав інших осіб, які мають право подавати позови до суду для захисту прав, свобод чи інтересів інших осіб в порядку ст. 45 Цивільного процесуального кодексу України (надалі — ЦПК), також висуваються аналогічні підстави для цього. Аналіз усіх передумов звернення до суду є доволі змістовним за обсягом, тому у цій статті ми розглянемо лише найбільш дискусійні питання, які стосуються передумов звернення до суду суб'єктів, зазначених у ст. 45 ЦПК, на прикладі органів місцевого самоврядування, а також спеціальні передумови, тобто ті, які пов'язані тільки із цими суб'єктами.

В юридичній літературі зазначають, що органи державної влади і місцевого самоврядування, установи, організації і окремі громадяни можуть бути суб'єктами захисту прав та охоронюваних інтересів інших осіб за умов:

- наявності закону, який дає їм повноваження здійснювати захист прав та інтересів інших осіб у конкретних справах;
- наявності в осіб, захист прав та інтересів яких вони можуть здійснювати, цивільної процесуальної правосудності;
- наявності у них цивільної процесуальної правосудності.

Розглянемо погляди різних дослідників цього питання. Так, О. А. Бахарева вважає, що передумовами участі органу управління в процесі є особливий характер юридичної заінтересованості, наявність цивільної процесуальної правосуб'єктності та норма права [2, 16]. Т. Ю. Карєва пише про те, що орган управління вправі подати заяву до суду в інтересах іншої особи за умови, що у цієї особи є право на звернення до суду [3, 39]. На це також звертає увагу В. Ю. Кулакова, зазначаючи, що орган місцевого самоврядування може звернутися до суду тільки за наявності права на пред'явлення позову (заяви) у суб'єктивно заінтересованої особи. Це означає, що перш ніж вирішити питання про необхідність звернення до суду з заявою про захист будь-чиїх прав, орган місцевого самоврядування повинен перевірити наявність у суб'єкта, на захист прав та інтересів якого він має намір звертатися в суд, права на пред'явлення позову [4, 93].

Як бачимо, у науковій літературі, говорячи про суб'єктів ст. 45 ЦПК, виділяють три основні передумови їх звернення до суду із заявами:

- 1) наявність відповідної норми закону;
- 2) цивільна процесуальна правосудність — як суб'єкта захисту «чужого» права, так і особи, на захист прав якої подається заява;
- 3) юридична заінтересованість.

Метою нашого дослідження буде аналіз цих передумов та виявлення значення кожної з них для інституту захисту прав, свобод та інтересів інших осіб.

Зупинимось на спеціальній передумові, яка ставиться перед суб'єктами ст. 45 ЦПК, в тому числі і органами місцевого самоврядування. А саме, такою передумовою, яка передбачена ч. 1 ст. 45 ЦПК, є те, що ці суб'єкти можуть звернутися до суду для захисту прав інших осіб лише у випадках, встановлених законом.

Наявність нормативно-правового акта, який надає право відповідному органу на звернення до суду, є спеціальною передумовою, яка застосовується тільки до випадків звернення до суду з заявами для захисту прав, свобод та інтересів інших осіб. Звернення до суду для захисту прав інших осіб буде можливим тільки за наявності особливої передумови – надання спеціальним законом такого права органу, який звертається до суду.

Це твердження, на думку А. А. Добровольського, є спірним. Учений вважав, що в законі навряд чи можна передбачити всі ті випадки, коли у конкретній справі відповідний орган може звертатися до суду. Тому, коли законодавець передбачає, що участь у процесі можлива у випадках, вказаних у законі, він має на увазі не тільки конкретні випадки, прямо в ньому передбачені, але й ті можливості, які випливають із функцій та обов'язків, покладених на певний орган [5, 148–149]. До нього приєднується і Н. В. Ченцов, підкреслюючи, що органи управління повинні отримати можливість звертатися до суду не тільки у випадках, прямо передбачених законом, але й у всіх необхідних випадках [6, 53].

Але ці погляди не знайшли гідної підтримки в літературі. Зокрема, Е. М. Тараканкова писала, що норма, яка визначає можливість участі таких органів у цивільному процесі для захисту прав інших осіб, є відсилочною нормою, в якій безпосередньо гіпотеза не міститься [7, 40].

Обмеження можливості звернення до суду органів місцевого самоврядування для захисту прав, свобод та інтересів інших осіб тільки випадками, передбаченими нормативними актами, обумовлено диспозитивною засадою у цивільному процесі. Порушення діяльності суду органами місцевого самоврядування та органами державної влади є правовою гарантією захисту прав та інтересів громадян, організацій. Втручання в приватні справи цих суб'єктів повинно визначатися законом.

Право на звернення до суду, належне одним особам, здійснюється суб'єктами ст. 45 ЦПК, що є втручанням у розпорядження особою своїми правами. Такі дії не можуть обґрунтуватися жодними суспільними чи державними інтересами, чи певною доцільністю, тому випадки такого втручання повинні бути чітко передбачені законом.

Так, основною правовою підставою участі органів місцевого самоврядування у цивільному

процесі є ст. 45 ЦПК. Крім того, у п. 2 ч. 1 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ та адвокатури. Конкретні випадки участі органів місцевого самоврядування у цивільному процесі передбачені у деяких нормах ЦПК, які регулюють розгляд справ окремого провадження, а саме: ст. 237 ЦПК, а також в Сімейному кодексі України, зокрема, ч. 4. ст. 19 СК, ст.ст. 42 та 165 СК тощо, та в інших актах законодавства.

У судовій практиці найпоширенішою діяльністю в суді серед усіх органів місцевого самоврядування є участь органів опіки і піклування, основним завданням яких є захист дітей. На вирішення конкретних справ впливають також принципи, закладені в міжнародно-правових актах, які є частиною національного законодавства: Загальній декларації прав людини, прийнятій і проголошеній резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 10 грудня 1948 р., Декларації прав дитини, проголошеній Генеральною Асамблеєю ООН 20 листопада 1959 р., Конвенції про права дитини, прийнятій та відкритій для підписання, ратифікації та приєднання 20 листопада 1989 р., яка набрала чинності для України 27 вересня 1991 р., Європейській соціальній хартії, яка вступила в силу 1 липня 1999 р., Європейській конвенції з прав людини, Всесвітній декларації про забезпечення виживання, захисту і розвитку дітей, Конвенції про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах (між країнами СНД) від 22 січня 1993 р. (що набрала чинності для України 17 вересня 1999 р.), згідно з якими дитина внаслідок її фізичної і розумової специфіки потребує спеціальної охорони і піклування та особливої уваги.

У певних випадках можливість звернення до суду органів місцевого самоврядування встановлюється підзаконними нормативно-правовими актами. В юридичній літературі наводять приклади, коли можливість звернення до суду передбачена постановами Пленуму Верховного Суду України, проте такі норми не повинні враховуватись при вирішенні питання про відкриття провадження, оскільки випадки звернення до суду суб'єктів ст. 45 ЦПК для захисту прав та інтересів інших осіб можуть визначатись лише законом як актом вищої юридичної сили.

Також можна зробити висновок, що, оскільки право на звернення до суду надається суб'єктам захисту прав інших осіб законом, то у разі відсутності відповідної вказівки в законі позовна заява таких осіб повинна повертатись судом, на підставі п. 3 ч. 3 ст. 121 ЦПК, як така, що подана особою, яка не має повноважень на ведення справи. Хоча, звісно, цю підставу повернення позовної заяви можна застосовувати лише за аналогією, оскільки вона не зовсім відповідає розглядуваній ситуації,

бо передбачає, що заява подана від імені позивача, в той час як суб'єкти захисту прав інших осіб діють від власного імені.

Доволі дискусійним у науковій літературі залишається питання про цивільну процесуальну правоздатність як передумову участі суб'єктів захисту «чужих» прав у цивільному процесі. Розглянемо більш детально, чи повинна встановлюватись цивільна процесуальна правоздатність органів місцевого самоврядування при зверненні їх до суду з заявами, а також цивільна процесуальна правоздатність тих осіб, на захист прав та інтересів яких вони звертаються до суду.

М. С. Шакарян пише, що найбільш поширеним і загальноприйнятним в юридичній літературі є визначення правоздатності як передбаченої законом здатності чи можливості особи бути носієм прав і обов'язків [8, 65].

Ст. 28 ЦПК розкриває поняття цивільної процесуальної правоздатності як здатності мати цивільні процесуальні права та обов'язки сторони, третьої особи, заявника, заінтересованої особи. Її мають усі фізичні та юридичні особи. Можливість позбавлення чи обмеження цивільної процесуальної правоздатності процесуальним законодавством не передбачена.

Виникає вона в особи з моменту виникнення цивільних процесуальних правовідносин — до цього в особи існує лише право звернення до суду за захистом своїх порушених, невизнаних чи оспорюваних прав, свобод та інтересів (ст. 55 Конституції України, ст. 3 ЦПК).

Цивільна процесуальна правоздатність — абстрактна умова володіння всіма передбаченими цивільним процесуальним правом процесуальними правами і обов'язками. Вона передбачає можливість конкретної особи стати суб'єктом конкретних процесуальних правовідносин, персоніфікованим носієм прав і обов'язків, передбачених законом для даного суб'єкта і даних правовідносин. Для того, щоб особа стала носієм цивільної процесуальної правоздатності, необхідний юридичний факт, який би обумовив виникнення цивільного процесу, тобто ця якість особи поза рамками цивільних процесуальних правовідносин не існує [9, 106].

Цивільна процесуальна правоздатність як передумова участі в процесі протягом тривалого часу визнавалась тільки за сторонами і третіми особами. В подальшому вона була поширена і на інших суб'єктів цивільного процесуального права: прокурора і органи державного управління.

У спеціальній літературі обумовлюють участь цих органів у процесі у формі звернення до суду із заявами на захист прав інших осіб наявністю в них цивільної процесуальної правоздатності [10, 7]. Свою позицію такі дослідники обґрунтовують тим, що ця процесуальна категорія має загальний характер і є властивістю будь-якого учасника процесуального правовідношення.

Ця позиція викликає навколо себе жваву по-

леміку. Зокрема, висловлюється точка зору, що у процесуальному праві немає загальної і єдиної для всіх суб'єктів передумови вступу у правовідношення, загальної властивості, яка характеризує всіх суб'єктів процесуального права. Включення їх до числа суб'єктів процесуального права опосередковується різними правовими категоріями. Деякі процесуалісти, наприклад, А. К. Сергун [11, 88–89], аналізуючи участь в процесі органів управління, дійшли такого висновку: можливість їх участі в цивільному процесі визначається не наявністю правоздатності, а компетенцією, зміст якої складають наявні права та обов'язки, які виникають не на основі юридичних фактів, а в силу закону.

В. Ю. Кулакова також вважає, що цивільна процесуальна правоздатність не може визначати процесуальну діяльність органів, які захищають «чужі» права та інтереси, і розглядатися в якості передумови права на пред'явлення позову [4, 75].

Цивільна процесуальна правоздатність — це абстрактна можливість правоволодіння, встановлена законом можливість мати цивільні процесуальні права та обов'язки. Реалізація абстрактної можливості породжує визначених учасників процесу, наділених суб'єктивними процесуальними правами і обов'язками конкретного учасника процесу.

У той же час, при прийнятті заяви від органу місцевого самоврядування чи органу державної влади суд повинен встановити не абстрактну можливість бути будь-яким учасником процесу, а здатність виступити саме в якості суб'єкта, який захищає в процесі права та інтереси інших осіб.

Правовий статус органів місцевого самоврядування та органів державної влади встановлюється імперативними нормами, які передбачають чітко визначену форму поведінки, і пов'язаний з категорією компетенції, яку не можна зводити до абстрактної можливості правоволодіння. Компетенція становить такі права та обов'язки органів управління, які впливають безпосередньо із закону та існують до стадії конкретного правовідношення. До її складу, крім інших прав та обов'язків, входить також право звертатися до суду для захисту прав та інтересів інших осіб [4, 75]. Використання компетенції виявляється у вигляді реалізації вже наявних прав, в той час як правоздатність робить її носія лише здатним до набуття конкретного права.

Л. В. Туманова, критикуючи погляди, якими обґрунтовується неможливість використання категорії цивільної процесуальної правоздатності як передумови наявності у органів управління процесуальних прав та обов'язків, доходить висновку, що аргументи прибічників цих поглядів є досить спірними. Науковець звертає увагу, що суб'єктивні цивільні процесуальні права і обов'язки виникають на основі юридичних фактів — дій (порушення справи, вступу у процес тощо). Закон визначає тільки форми участі в процесі і

зміст можливих процесуальних прав. Тобто завжди з виникненням справи відбувається перехід правової можливості в реальність. І, відповідно, цивільна процесуальна правоздатність як можливість зайняти певне процесуальне становище в процесі, тобто набути комплекс процесуальних прав і обов'язків, виступає передумовою участі в цивільному процесі осіб, які виступають на захист прав та інтересів інших осіб [12, 127–128].

Розглянувши думки різних вчених з приводу цивільної процесуальної правоздатності як передумови участі органів управління у цивільному процесі та з огляду на зміст самого поняття, треба погодитись з тим, що ці органи у цивільному процесі мають саме правоздатність, а не компетенцію, оскільки юридичний факт звернення до суду спричиняє актуалізацію їх абстрактної можливості бути учасником процесу. Також варто погодитись з тим, що при зверненні цих органів до суду із заявами суд повинен встановити, з урахуванням норм закону, право конкретного такого органу звертатись з такою заявою в інтересах інших осіб, і таким чином, можливість стати конкретним учасником цивільного процесу. Саме у зв'язку з наявністю спеціальної передумови права на звернення до суду цих органів, зокрема, наявністю відповідної норми закону, нема потреби встановлювати цивільну процесуальну правоздатність цих органів.

Отже, при зверненні до суду з заявами органів місцевого самоврядування їх цивільна процесуальна правоздатність не повинна встановлюватись. Проте, якщо заява подається таким органом для захисту прав чи інтересів конкретної особи, то така особа повинна володіти цивільною процесуальною правоздатністю. Цивільна процесуальна правоздатність певної особи презюмується, тому суд не перевіряє її наявності у особи, на захист прав, свобод чи інтересів якої подано позов. Якщо ж в процесі судового розгляду буде встановлено, що права, свободи чи інтереси не належать цій особі, то суд відмовляє у задоволенні позову.

Ще коротко зупинимось на питанні юридичної заінтересованості як передумови звернення органів місцевого самоврядування до суду в інтересах інших осіб. Ст. 4 ЦПК Української РСР 1963 р. визначалось, що усяка заінтересована особа вправі в порядку, встановленому законом, звернутись до суду за захистом порушеного або оспорюваного права чи охоронюваного законом інтересу, а також для вжиття передбачених цим Кодексом заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням. Проте сьогодні заінтересованість особи не є передумовою звернення до суду, з огляду на ст. 3 ЦПК, в якій зазначено, що кожна особа має право на звернення до суду.

Заінтересованість особи як суб'єктивна передумова звернення до суду зберігає своє значення лише стосовно суб'єктів ст. 45 ЦПК, в тому числі і органів місцевого самоврядування. Заінтере-

сованість є конституюючою ознакою інституту захисту прав та інтересів інших осіб, відповідно до ст. 45 ЦПК.

Органи місцевого самоврядування можуть брати участь у цивільному процесі з метою захисту власних цивільних прав та інтересів, оскільки такі органи також є суб'єктами цивільно-правових відносин нарівні з іншими їх учасниками, а тому мають право на захист своїх прав у порядку цивільного судочинства. У цьому випадку органи місцевого самоврядування будуть виступати в процесі в якості сторони чи третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, або третьої особи, яка не заявляє щодо нього самостійних вимог. Проте у цих випадках до правового становища органів місцевого самоврядування будуть застосовуватись норми, що регулюють участь у цивільному процесі сторін чи третіх осіб, відповідно, і воно не буде відрізнятись жодною специфікою. Тоді органи місцевого самоврядування виступатимуть юридичною особою, яка має суб'єктивний матеріально-правовий інтерес у справі, яка розглядається судом, і їх цивільна процесуальна правосуб'єктність жодним чином не обумовлюватиметься тим, що це, власне, органи місцевого самоврядування. Така участь в процесі органів місцевого самоврядування не містить жодної наукової проблематики і не потребує додаткового вивчення.

Цивільний процесуальний кодекс України у ст. 45 передбачає, що органи місцевого самоврядування можуть брати участь у цивільному процесі у формі звернення до суду з заявами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб, або державних чи суспільних інтересів, а також у формі подання висновків на виконання своїх повноважень. У цих випадках орган місцевого самоврядування діє у цивільному процесі не у власних інтересах, а для захисту інтересів інших осіб або суспільних інтересів, що зумовлює незвідимість його процесуального становища до ролі сторін чи третіх осіб у справі.

Органи місцевого самоврядування мають у цивільному процесі лише процесуальний інтерес, який полягає у досягненні такого процесуального результату у формі рішення суду, який би відповідав завданням їх участі в процесі, обумовлених компетенцією цих органів, що зумовлює службовий характер такого інтересу. При зверненні цих органів до суду із заявами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб в основі їх заінтересованості перебуває персоніфікований або неперсоніфікований суспільний інтерес.

Отже, підсумовуючи, зазначимо, що, по-перше, спеціальною передумовою звернення до суду суб'єктів ст. 45 ЦПК для захисту прав та інтересів інших осіб є наявність про це вказівки у законі як акті вищої юридичної сили, і вона не може встановлюватись підзаконними нормативно-правовими актами чи постановами Пленуму Верховного Суду України; по-друге, органи місцевого само-

врядування у цивільному процесі мають саме правоздатність, а не компетенцію, оскільки юридичний факт звернення до суду спричиняє актуалізацію їх абстрактної можливості бути учасником процесу, проте у зв'язку з наявністю спеціальної передумови права на звернення до суду цих органів, зокрема, наявністю відповідної норми закону, нема потреби встановлювати цивільну

процесуальну правоздатність цих органів; по-друге, заінтересованість особи як суб'єктивна передумова звернення до суду зберігає своє значення лише стосовно суб'єктів ст. 45 ЦПК, в тому числі і органів місцевого самоврядування, які мають у цивільному процесі лише процесуальний інтерес, в основі якого лежить персоніфікований або неперсоніфікований суспільний інтерес.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. *Пушкар Є. Г.* Наслідки порушення передумов права на позов: Конспект лекцій. – Львів: Видавництво Львівського університету, 1972.
2. *Бахарева О. А.* Субъекты, защищающие от своего имени права других лиц в гражданском судопроизводстве (на примере участия органов местного самоуправления): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2000.
3. *Карева Т. Ю.* Участие в гражданском процессе лиц, выступающих в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц: Дис. ... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2005.
4. *Кулакова В. Ю.* Участие в гражданском процессе государственных органов и органов местного самоуправления: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – 206 с.
5. *Добровольський А. А.* Развитие института участия в советском гражданском процессе органов государственного управления // Основы гражданского законодательства и Основы гражданского судопроизводства СССР и союзных республик. – Саратов, 1981.
6. *Ченцов Н. В.* Защита государственных интересов в гражданском судопроизводстве: процессуальные особенности. – Калинин, 1998.
7. *Тараканкова Е. М.* Участие жилищных органов в гражданском процессе. – М., 1981.
8. *Шакарян М. С.* Субъекты советского гражданского процессуального права. – М., 1970.
9. *Угриновська О. І., Кравчук В. М.* Науково-практичний коментар Цивільного процесуального кодексу України. – К.: Істина, 2006.
10. *Викут М. А.* Проблема правового регулирования процессуального положения и деятельности сторон в советском гражданском судопроизводстве: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Свердловск, 1971.
11. *Сергун А. К.* Процессуальная правоспособность и правосубъектность (в литературе и в ГПК) // Вопросы науки советского гражданского процессуального права. – М., 1975.
12. *Туманова Л. В.* Участие жилищных органов в гражданском судопроизводстве // Защита личных и общественных интересов в гражданском судопроизводстве. – Калинин, 1985.

УДК 347

Рожик Ю. С. Передумови звернення до суду органів місцевого самоврядування із заявами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб у цивільних справах

У статті досліджено питання передумов звернення до суду суб'єктів ст. 45 ЦПК із заявами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб у цивільних справах на прикладі органів місцевого самоврядування. Особливу увагу приділено спеціальній передумові звернення до суду вищезказаних суб'єктів, а саме — наявності відповідної норми закону. Проаналізовано неоднорідні думки науковців з приводу питання цивільної процесуальної правоздатності стосовно інституту захисту прав, свобод та інтересів інших осіб, з посиланням на ст. 45 ЦПК. Запропоновано власну точку зору щодо поставлених у статті дискусійних питань та відповідне застосування певних норм ЦПК України згідно із наданими інтерпретаціями.

Ключові слова: передумови звернення до суду, цивільна процесуальна правоздатність, заінтересованість органів місцевого самоврядування у цивільному процесі.

Рожик Ю. С. Предпосылки обращения в суд органов местного самоуправления с заявлениями о защите прав, свобод и интересов иных лиц в гражданских делах

В статье исследован вопрос предпосылок обращения в суд субъектов ст. 45 ГПК с заявлениями о защите прав, свобод и интересов других лиц в гражданских делах на примере органов местного самоуправления. Особое внимание уделено специальной предпосылке обращения в суд вышеуказанных субъектов, а именно — наличию соответствующей нормы закона. Проанализированы неоднородные мнения ученых по вопросу гражданской процессуальной правоспособности относительно института защиты прав, свобод и интересов других лиц на основании ст. 45 ГПК. Предложена собственная точка зрения на рассмотренные в статье дискуссионные вопросы и соответствующее применение определенных норм ГПК согласно поданным интерпретациям.

Ключевые слова: предпосылки обращения в суде, гражданская процессуальная правоспособность, заинтересованность органов местного самоуправления в гражданском процессе.

Yuliya S. Rozhyk. The pre-conditions of applying to the court by local authority with the claims on protection of the rights, freedoms and interests of other person's rights

Issue of pre-conditions of applying to court by subjects of the article 45 of the Civil Procedural Code of Ukraine about other person's rights, freedoms and interests protection in civil cases is investigated in the article on the example of local self-government authorities. Special attention is paid to such a specific pre-condition of applying to court by the abovementioned subjects as presence of the proper norm of law. Different opinions of research workers are analyzed concerning an issue of the civil procedural legal capacity in relation to the institution of person's rights, freedoms and interests protection in accordance to the Article 45 of the Civil Procedural Code of Ukraine. Own point of view about disputable questions raised in the article, as well as an appropriate application of certain norms of the Ukrainian Civil Procedural Code according to these interpretations, are suggested.

Key words: pre-conditions of applying to court, civil procedural legal capacity, personal interest of local self-government authorities in the civil procedure.