

прикладной математики и математического моделирования. Новосибирск, 1982.
7. *Quigg Donald I.* Special Reports. International Symposium on The Japance
Industrial Property Centennial—Patent Administration Toward the 21 th Cen-
tury. Tokyo, April 19, 1985//AIPPI Journal, September 1985. P. 109. 8. *Copy-
right Injuctive Relief for Sale of Printed Circuit Board of TV game*//Civil Court
№ 21, № 4419 (wa)/82, January 26, 1984. P. 4—7. Japan Patent Trademarks.
9. *News. Industrial Property. Bill to Revise Copyright law to Protect Computer
Software*//AIPPI, March 1985. P. 45.

Поступила в редколлегию 07.03.86.

Б. Н. ЮРКОВ, канд. юрид. наук

Харьков

ФОРМЫ СУДЕБНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ АКТОВ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Реализация провозглашенных Конституцией СССР социально-экономических, политических и личных прав и свобод граждан во многом зависит от действий государственных органов и должностных лиц, законности принимаемых ими решений. Однако, как отмечалось в Политическом докладе Центрального Комитета КПСС XXVII съезду партии, недостатков в работе органов управления еще не мало, часто приходится сталкиваться с безответственностью, бюрократизмом, казенно-равнодушным отношением к людям [1, с. 57]. XXVII съездом КПСС поставлена задача вести решительную борьбу с указанными недостатками, используя для этого все звенья государственного аппарата, в том числе и суд.

В юридической литературе сложилось мнение, что судебное обеспечение законности в области государственного управления очерчено только рамками производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, т. е. категориями дел, которые предусмотрены ст. 236 ГПК УССР [6, с. 141—142]. Однако такое ограниченное понимание компетенции суда по обеспечению законности в области государственного управления не в полной мере раскрывает действительное положение дел. Чтобы выяснить этот вопрос, необходимо определить и проанализировать формы и сущность судебного рассмотрения дел с участием органов управления.

В процессуальной литературе вопрос о формах судебного рассмотрения дел с участием органов управления был предметом исследования и при этом определились разные о нем суждения. Так, А. Т. Боннер и Д. М. Чечот полагают, что судебное обеспечение законности осуществляется в форме судебного контроля за действиями органов государственного управления, осуществляемого путем проверки правомерности их действий [2, с. 25; 10, с. 73]. Такой же точки зрения придерживается и М. С. Студеникина, которая

считает, что при рассмотрении любого гражданского или уголовного дела, связанного с требованием к органу управления или с требованием органа управления, суд осуществляет контроль [9, с. 126]. В отличие от них Л. А. Николаева утверждает, что судебное обеспечение законности актов органов управления осуществляется в форме надзора и состоит в непосредственной проверке судом законности и обоснованности индивидуальных актов и действий должностных лиц государственных органов [7, с. 17]. Иной точки зрения придерживается Г. Е. Петухов. Исследуя этот вопрос, он пришел к выводу о том, что при проверке судом законности и обоснованности актов органов государственного управления речь идет не о формах, а о функциях контроля и надзора в зависимости от права суда отменить или изменить акты органов государственного управления или же только о постановке перед ними вопроса об устранении нарушений законности. Само же судебное обеспечение, по его мнению, осуществляется в процессуальной форме [8, с. 54—55].

Как видно, все авторы солидарны в том, что судебное обеспечение осуществляется путем проверки органом правосудия законности актов органов управления. Но оно осуществляется либо в виде судебного контроля, либо только в форме судебного надзора или же в процессуальной форме. Более правильным представляется вывод о том, что судебное обеспечение законности актов органов государственного управления может осуществляться в двух формах: в форме судебного контроля и в форме судебного надзора.

О судебном контроле как форме обеспечения законности следует говорить тогда, когда суд при рассмотрении дел, где проверяется законность актов органов государственного управления, может отменить их или изменить либо лишить их юридической силы.

В порядке искового производства суд рассматривает, например, дела о признании ордера на занятие жилого помещения недействительным либо дела, связанные с отказом в согласии на обмен жилых помещений со стороны наймодателей, а также дела о признании усыновления недействительным или об отмене усыновления и др. Объектом судебного контроля в них являются акты органов управления, устанавливающие права и обязанности граждан в области жилищных, семейных и других правоотношений. Однако, исходя из этого, одни авторы полагают, что такие дела следует отнести к производству по делам, возникающим из административно-правовых отношений [7, с. 44]. Другие же считают, что в таких случаях споры между гражданами и органами государственного управления являются гражданско-правовыми, хотя и оспаривается законность акта органа управления [2, с. 52]. Представляется более правильной последняя точка зрения. В указанных случаях административные акты являются лишь элементом юридического состава материальных правоотношений. Характер спора от этого не меняется, и его следует рассматривать в по-

рядке искового производства. Признание судом ордера недействительным, отмена усыновления и другие подобные решения означают фактическую отмену актов органов государственного управления, которыми были установлены права и обязанности граждан в сфере определенных материально-правовых отношений.

Судебный контроль осуществляется и при рассмотрении в судах дел, возникающих из административно-правовых отношений. В частности, обеспечение законности актов органов государственного управления осуществляется путем рассмотрения и разрешения жалоб на неправильности в списках избирателей. Суд на основании ст. 238—243 ГПК УССР может решить вопрос о законности решения исполнительного комитета местного Совета народных депутатов об отклонении заявления о неправильностях в списках избирателей. Орган правосудия, удовлетворяя жалобу, тем самым защищает избирательные права гражданина.

Согласно ст. 39 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (ст. 288 Кодекса Украинской ССР об административных правонарушениях) судом могут быть рассмотрены жалобы лиц на постановления административных органов по делам об административных правонарушениях. До принятия этого закона судебная проверка законности привлечения граждан к административной ответственности заключалась в рассмотрении жалоб на постановления о наложении штрафов или о лишении права на управление транспортными средствами. С принятием Основ компетенция суда по проверке законности постановлений по делам об административных правонарушениях расширилась. В соответствии с названной нормой права объектом обжалования в суд теперь могут быть постановления административных органов о наложении не только штрафов и лишении прав на управление транспортными средствами, но и иных административных взысканий: возмездного изъятия предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, конфискации таких же предметов. Судебный порядок рассмотрения жалоб следует считать средством обеспечения законности актов органов государственного управления, а полномочия суда по удовлетворению жалоб и отмене административных взысканий соответственно способом такого обеспечения.

Думается, что разрабатываемый на основании ч. 2 ст. 58 Конституции СССР закон о порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан, должен основываться на правилах, применяемых аналогично при рассмотрении жалоб на действия административных органов. Необходимость завершения подготовки такого закона подчеркивалась Генеральным секретарем ЦК КПСС М. С. Горбачевым в Политическом докладе Центрального Комитета КПСС XXVII съезда партии [1, с. 61].

Контроль за деятельностью органов государственного управления осуществляется судом и при рассмотрении заявлений о

взыскании с граждан недоимки по налогам, самообложению сельского населения и государственному обязательному страхованию. При их рассмотрении орган правосудия проверяет законность привлечения гражданина к уплате недоимки. Если он установит, что требование о взыскании недоимки является незаконным, то отказывает в удовлетворении заявления (ст. 252 ГПК УССР).

В судах в порядке особого производства могут быть рассмотрены жалобы на нотариальные действия или на отказ в их совершении (ст. 285 ГПК УССР) либо заявления об установлении неправомерности записи в актах гражданского состояния (ст. 266 ГПК УССР). По поводу категорий этих дел высказано мнение о том, что при их рассмотрении не разрешается спор о праве, а устанавливается факт правомерности или неправомерности действий органов, призванных осуществлять юридическое оформление прав и обязанностей по бесспорным правоотношениям [3, с. 144]. Сторонники противоположной точки зрения полагают, что при обжаловании нотариальных действий или отказе в их совершении либо подаче заявлений о неправомерности записи в актах гражданского состояния возникает спор между жалобщиком и нотариальным органом, заявителем и органом загса [4, с. 153—155]. Более убедительной, на наш взгляд, представляется первая точка зрения. Обращаясь к нотариальному органу с требованием юридического оформления определенных прав и обязанностей или к органу загса с просьбой внести исправление в актовую запись, гражданин тем самым вступает с ними в конкретные административные правоотношения. Неправильное совершение нотариальных действий, отказ в их совершении либо отказ органа загса внести исправление в сделанную запись нарушают права граждан, в связи с чем им предоставлено право подать в суд жалобу или заявление по поводу законности актов, вынесенных этими органами. В подобных случаях гражданин не спорит с органом управления, а обжалует его акт как незаконный. Суд же вправе отменить его и дать указание о необходимости юридического оформления прав заинтересованных лиц.

Таким образом, следует вывод: судебное обеспечение законности, осуществляемое в форме контроля, не ограничено только рамками производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Оно осуществляется также и в исковом, и в особом производствах.

Судебное обеспечение законности актов органов государственного управления, как отмечалось ранее, может осуществляться и в форме надзора. По нашему мнению, о судебном надзоре в государственном управлении речь может идти тогда, когда суд имеет право на постановку перед государственным органом вопроса об устранении нарушений законности и причин, их порождающих, а также на требование о сообщении результатов по устранению указанных судом недостатков. Суды в этих случаях не определяют юридическую судьбу актов управления, но обеспечивают их законность специальными средствами (частные определения су-

дов и руководящие разъяснения Пленума Верховного Суда СССР и пленумов Верховных судов союзных республик, касающиеся практики рассмотрения судами дел, в которых проверяется законность актов управления).

Если при рассмотрении гражданского дела суд обнаружит нарушение законности, допущенное должностным лицом, либо существенные недостатки в работе органов управления, то согласно ст. 235 ГПК УССР он вправе вынести в их адрес частное определение. С помощью частных определений суды ставят вопрос о необходимости устранения нарушений закона, отмены или изменения акта управления. Сами суды в этом случае не вправе отменить, изменить или лишить юридической силы такой акт. Обеспечить законность в деятельности органов управления они могут путем осуществления проверки мер, принятых государственными органами и должностными лицами для устранения отмеченных в частном определении нарушений. Проверка судом выполнения принятых мер — способ обеспечения законности в государственном управлении.

Законом не предусмотрены санкции за неисполнение или ненадлежащее исполнение частных определений. Такое положение, по мнению Ю. Н. Чуйкова, представляет собой существенный пробел в действующем законе, в связи с чем автор рекомендовал установить административную ответственность за непринятие мер по частному определению [11, с. 117]. Соглашаясь с мнением Ю. Н. Чуйкова, добавим, что установление такой ответственности станет еще одним способом обеспечения законности в государственном управлении.

Обеспечение законности актов органов государственного управления может быть осуществлено не только в связи с рассмотрением в суде конкретных дел, в которых объектом судебного контроля являются акты управления, но и в процессе деятельности высших судебных инстанций. Постановлениям Пленума Верховного Суда СССР и пленумов Верховных судов союзных республик, выраженным в форме дачи руководящих разъяснений, принадлежит важная роль в обеспечении правильного и единообразного применения законодательства. Если они касаются практики применения судами законодательства, регулирующего порядок рассмотрения дел о законности актов органов государственного управления, то их также следует считать средством обеспечения законности таких актов. Об этом свидетельствует, например, постановление № 7 Пленума Верховного Суда УССР от 26 июля 1974 г. «Про судову практику в справах, що виникають з адміністративно-правових відносин», в пункте 19 которого указывается на необходимость судам при рассмотрении дел, возникающих из административно-правовых отношений, уделять больше внимания выявлению фактов нарушения законности со стороны должностных лиц [5, с. 114].

Итак, подводя итог сказанному, следует сделать вывод, что судебное обеспечение законности актов органов государственного

управления представляет собой совокупность форм, средств и способов, гарантирующих вынесение государственными органами законных актов, совершение ими правомерных действий и имеющих цель защитить законные права и интересы граждан.

Список литературы: 1. *Материалы XXVII съезда КПСС*. М., 1986. 2. *Боннер А. Т., Квиткин В. Т.* Судебный контроль в области государственного управления. М., 1973. 3. *Добровольский А. А.* Исковая форма защиты права и производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений // Основные проблемы исковой формы защиты права. М., 1979. С. 134—145. 4. *Жеруолис И.* Сущность советского гражданского процесса. Вильнюс, 1969. 5. *Збірник постанов Пленуму Верховного Суду Української РСР*. К., 1985. 6. *Курс советского гражданского процессуального права*. М., 1981. Т. II. 7. *Николаева Л. А.* Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении. Л., 1973. 8. *Петухов Г. Е.* Советский суд и становление революционной законности в государственном управлении. Киев—Одесса, 1982. 9. *Студеникина М. С.* Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. 10. *Чечот Д. М.* Административная юстиция. Теоретические проблемы. Л., 1973. 11. *Чуйков Ю. Н.* Частное определение в гражданском судопроизводстве. М., 1974.

Поступила в редколлегию 07.03.86.

В. К. ПОПОВ, д-р юрид. наук, *В. С. ШЕЛЕСТОВ*, д-р юрид. наук

Харьков

АКТУАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АПК

Первоочередной задачей текущей пятилетки и на перспективу является решение продовольственной проблемы с целью существенного улучшения снабжения населения продовольствием. На решение данной задачи направлена современная аграрная политика, в осуществлении которой основную роль играет агропромышленный комплекс (АПК).

Ведущее положение в системе АПК в решении продовольственной проблемы занимает сельскохозяйственное производство. Поскольку в сельском хозяйстве основным средством производства является земля, то, естественно, ставится задача более эффективного ее использования. «Речь идет в первую очередь о повышении плодородия земли, создании условий устойчивого ведения сельского хозяйства, — отмечалось в Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии. — Ключ успеха, как показал опыт последних лет, — в широком применении интенсивных технологий» [1, с. 30—31]. Эта технология включает в себя повышение плодородия земли путем мелиорации, химизации, внесения органических удобрений, соблюдение севооборотов, применение устойчивых и высокоурожайных сортов семян, рациональную обработку земли, внедрение прогрессивных форм организации ее ис-