

# Практика рассмотрения судами жалоб на ущемляющие права действия (бездействие) государственных органов, иных организаций и должностных лиц

Человек, его права, свободы и гарантии их реализации провозглашены Конституцией Республики Беларусь высшей ценностью и целью государства и общества. Каждому гарантирована возможность направлять личные или коллективные обращения в государственные органы, которые обязаны их рассмотреть и дать ответ по существу в определенный законом срок. Положения Конституции нашли свое развитие в нормативных правовых актах в области защиты и реализации прав граждан.

Судебная статистика свидетельствует, что ежегодно в суды республики поступает около тысячи жалоб на действия, ущемляющие права граждан. В общем количестве рассматриваемых гражданских дел их удельный вес составляет примерно 7%. В то же время за последние пять лет количество жалоб на неправомерные действия среди всех дел, возникающих из административно-правовых отношений, увеличилось до 80%.

Это пятилетие ознаменовалось активным государственным регулированием сферы организации работы госорганов и других организаций с обращениями граждан. Для реализации конституционного права граждан на обращения сформировано специальное законодательство. В частности, Закон «Об обращениях граждан» в редакции от 1 ноября 2004 г., Декрет Президента Республики Беларусь от 14 января 2005 г. № 2 «О совершенствовании работы с населением», Указ Главы государства от 15 октября 2007 г. № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц». Данным Указом сформирован и утвержден перечень государственных органов, иных организаций, ответственных за рассмотрение обращений по существу в отдельных сферах жизнедеятельности населения.

С 2005 года в республике проводится кардинальная реформа упорядочения организации ра-

боты государственных органов с населением для максимального упрощения процесса разрешения вопросов, возникающих у граждан в повседневной жизни. Принят целый ряд нормативных правовых актов по совершенствованию механизма государственного управления, закрепления процессуального порядка осуществления определенных управленческих действий - **административных процедур**.

В частности, 16 марта 2006 г. принят Указ Президента Республики Беларусь № 152 «Об утверждении перечня административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными государственными организациями по заявлениям граждан». Это единый систематизированный перечень действий госорганов, включающий 574 административные процедуры. В настоящее время проводится их оптимизация, в том числе путем сокращения.

В мае 2009 г. вступил в силу Закон от 28 октября 2008 г. «Об основах административных процедур», который является комплексным законодательным актом, регулирующим порядок и последовательность действий государственных органов во взаимоотношениях с гражданами и организациями. Закон касается порядка совершения государственными органами определенных управленческих действий по заявлениям граждан. При этом проверка законности и обоснованности принимаемых административных решений возложена на суды, которые осуществляют эту проверку по правилам гражданско-процессуальной формы обжалования действий, ущемляющих права граждан.

С целью обратить особое внимание на правовое регулирование совершенствования процедур защиты прав граждан, роль суда в обеспечении и восстановлении этих прав, повышение эффективности и оперативности судебной защиты при разрешении жалоб на неправомерные действия

Пленумом Верховного Суда 24 декабря 2009 г. принято постановление № 11 «О применении судами законодательства, регулирующего защиту прав и законных интересов граждан при рассмотрении жалоб на неправомерные действия (бездействие) государственных органов, иных организаций и должностных лиц».

При подготовке постановления Верховным Судом изучена и обобщена практика применения судами ст.ст. 336-340 и § 6 гл. 29 ГПК.

### **Возбуждение и подготовка дел к судебному разбирательству**

1. При поступлении жалобы в суд судьи не всегда выполняли требования действующего законодательства о порядке решения вопроса о возбуждении дела; в нарушение ст.ст. 244, 248 ГПК вопрос о возбуждении дела по жалобе либо оставлении жалобы без движения в установленном порядке не решали и возвращали жалобу заявителю без вынесения процессуального документа.

В ходе обобщения выявлены случаи необоснованного оставления судами жалоб без движения, что приводило к затягиванию процесса и нарушению прав заявителя.

*Определением суда Ленинского района г. Гродно оставлена без движения жалоба К. на действия управления по гражданству и миграции УВД Гродненского облисполкома, отказавшего ей в выдаче паспорта без идентификационного номера. Одним из оснований оставления жалобы без движения послужило непредставление заявителем данных о том, подавалась ли аналогичная жалоба вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу. Постановлением президиума Гродненского областного суда определение отменено, поскольку в соответствии со ст. 6 Закона от 17 июля 2007 г. «Об органах внутренних дел» граждане и организации, права и законные интересы которых ущемлены действиями (бездействием) сотрудников органов внутренних дел, вправе обжаловать эти действия (бездействие) в вышестоящий государственный орган или вышестоящему должностному лицу, прокурору или в суд. Таким образом, Законом предусмотрена альтернативная подведомственность данной жалобы.*

В отдельных случаях суды неверно определяли вид судопроизводства, в котором подлежит рассмотрению заявленное гражданином требование.

*В исковом заявлении Р. просила признать недействительным решение Витебского горисполкома об отказе в постановке на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий ее подопечного - несовершеннолетнего сироту Д. и оплатила госпошлину в размере трех базовых величин как для исковых требований неимущественного характера. Решением суда Октябрьского района г. Витебска исковые требования удовлетворены. При этом суд не учел, что Р. оспаривала действие государственного органа, в результате которого ее подопечный лишен возможности осуществить свое право состоять на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий. В этом случае суд следовало оставить заявление граждани-*

*на без движения по ст. 111 ГПК, разъяснить право на подачу жалобы в порядке, предусмотренном для дел, возникающих из административно-правовых отношений, и в установленном порядке решить вопрос о возврате излишне уплаченной госпошлины.*

Суды не всегда правильно учитывали предусмотренные ГПК правила подсудности дел по жалобам на неправомерные действия.

*Так, Ш. в интересах несовершеннолетнего сына обратился в суд с жалобой, в которой просил признать решение призывной комиссии Солигорского района о призыве сына на срочную военную службу неправомерным, поскольку не было принято во внимание, что он не получил общего среднего образования и не обоснованы выводы медицинской комиссии о годности его к прохождению срочной военной службы. Определением суда Солигорского района, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Минского областного суда, производство по делу прекращено на основании п. 1 ч. 1 ст. 164 ГПК и гражданское дело направлено в Белорусский военный суд для определения подсудности. Однако, прекращая производство по делу ввиду его неподведомственности, суд не учел, что в силу ст. 28 Кодекса о судостроительстве и статусе судей в систему общих судов входят межгарнизонные военные суды и Белорусский военный суд. Согласно ст. 43 ГПК межгарнизонные военные суды рассматривают по первой инстанции дела по спорам военнослужащих об увольнении с военной службы, о переводах, возмещении материального ущерба, предоставлении отпуска, по жалобам военнослужащих на неправомерные действия должностных лиц и органов военного управления, ущемляющие их права и личное достоинство, а также другие дела, связанные с прохождением военной службы. Судом не соблюдены требования п. 3ч. 2 ст. 51 ГПК, предусматривающего передачу дела на рассмотрение другого суда (не прекращая производство по делу), если при рассмотрении в данном суде выяснилось, что дело было принято к производству с нарушением правил подсудности. Поэтому постановлением президиума Минского областного суда вынесенные по делу определения отменены и дело направлено на новое рассмотрение.*

2. При подготовке дел к судебному разбирательству суды не всегда учитывали, что к обстоятельствам, имеющим значение для правильного разрешения данной категории дел, в частности, относится соблюдение срока обращения с жалобой в суд, а также законность и обоснованность совершенного действия (бездействия), которое оспаривается.

В ст. 355 ГПК установлен месячный срок для обращения в суд с жалобой. Указанный срок не является пресекательным, и если он пропущен по уважительным причинам, то может быть восстановлен судом (ч. 2 ст. 355 ГПК).

Изучение показало, что причины пропуска срока для обращения в суд с жалобой выяснялись судами при подготовке дела к судебному разбирательству или в ходе судебного разбирательства. В тех случаях, когда факт пропуска без уважительных причин срока обращения в суд устанавливался

в предварительном судебном заседании в ходе подготовки дела к судебному разбирательству, суды на основании ч. 7 ст. 264 ГПК обоснованно выносили решение об отказе в удовлетворении жалобы без исследования иных фактических обстоятельств.

В некоторых случаях судьи не учитывали, что в силу ст. 263 ГПК предварительное судебное заседание имеет своей целью, в том числе, исследование факта пропуска срока обращения в суд.

*Из материалов дела по жалобе Г. на правомерные действия администрации Октябрьского района г. Минска усматривается, что на стадии подготовки дела к судебному разбирательству у судьи имелись очевидные данные о пропуске заявителем срока подачи жалобы, так как к жалобе приложены ответы администрации Октябрьского района г. Минска от 3 апреля 2008 г. и управления жилищной политики Мингорисполкома от 2 июня 2008 г. об отказе в индексации именных приватизационных чеков «Жилье». В суд заявитель обратилась в марте 2009 г., то есть спустя почти девять месяцев после ответа на жалобу из вышестоящего государственного органа. Решением суда в удовлетворении жалобы отказано по основаниям правомерности действий государственного органа и пропуска без уважительных причин срока на обращение в суд с жалобой. При этом в ходе подготовки дела к судебному разбирательству судьей не назначено и не проведено предварительное судебное заседание для выяснения вопроса о пропуске срока обращения в суд. Между тем при установлении в предварительном судебном заседании факта пропуска без уважительных причин срока обращения в суд с жалобой судья принимает решение об отказе в удовлетворении жалобы, ссылаясь в решении только на установление данного обстоятельства (ч. 7 ст. 264 ГПК).*

Имели место случаи, когда суды не выполняли требования ст. 355 ГПК и выносили решения по существу заявленных требований, не выяснив, соблюдены ли сроки обращения заявителя в суд и каковы причины их нарушения. Кроме того, в судебной практике нет единства по вопросу о том, должен ли суд (судья) разъяснять гражданину право заявить требование о восстановлении срока для обращения в суд с жалобой.

*В жалобе суду Р. просил отменить решение комиссии по назначению пенсий Пинского райисполкома об отказе в назначении ему льготной пенсии, с которым согласился комитет по труду и социальной защите Брестского облисполкома. Решением суда Пинского района и г. Пинска в удовлетворении жалобы отказано по основанию пропуска срока обращения в суд. Из материалов дела следует, что суд не разъяснил гражданину его право заявить требование о восстановлении этого срока и обязанность указать причины пропуска срока.*

*В другом случае при рассмотрении дела по жалобе Д. на решение комиссии по назначению пенсий суд Борисовского района в судебном заседании разъяснил заявителю право на восстановление пропущенного месячного срока для подачи жалобы в суд. Однако заявитель не просил восстановить пропущенный срок и уважительных причин несвоевременного обращения в суд не привел. Решением суда, оставленным без из-*

*менения определением судебной коллегии по гражданским делам Минского областного суда, в удовлетворении жалобы отказано по основаниям правомерности обжалуемого действия и пропуска срока обращения в суд с жалобой.*

Принимая во внимание положение ч. 2 ст. 355 ГПК, для восстановления срока на обращение в суд с жалобой необходимо соответствующее волеизъявление заявителя. Поэтому полагаем обоснованной позицию тех судов (судей), которые при подготовке дела или в ходе судебного разбирательства разъясняли заявителем право ходатайствовать о восстановлении срока на подачу жалобы и их обязанность доказать уважительность причин пропуска этого срока.

В качестве уважительных причин пропуска срока для обращения в суд с жалобой суды признавали, в частности, нахождение заявителя в больнице, в командировке, другие причины, которые объективно препятствовали своевременному обращению в суд. Нарушение порядка обжалования или обращение заявителя в различные органы и организации, помимо вышестоящего в порядке подчиненности органа, суды правильно не признавали уважительной причиной пропуска срока обращения в суд.

*Решением суда Мостовского района, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Гродненского областного суда, Л. отказано в удовлетворении жалобы на действия директора республиканского унитарного сельхозпредприятия об отказе в выделении угодий для сенокоса. Решение мотивировано как необоснованностью требований заявителя, так и пропуском срока обращения в суд. Тот факт, как правильно указал суд, что заявитель после получения ответа из вышестоящего органа обращался в другие органы для разрешения своего вопроса, не является уважительной причиной пропуска срока, так как не препятствовал своевременно направить жалобу в суд, тем более, что порядок обжалования был разъяснен заявителю соответствующими должностными лицами.*

Вопросы соблюдения срока обращения в суд касаются существа дела, поэтому выводы о его восстановлении либо об отказе в восстановлении должны содержаться в решении суда. Отдельные суды ошибочно указывали о восстановлении срока обращения в суд с жалобой в определении о возбуждении дела и подготовке его к судебному разбирательству.

*В жалобе суду Ш. просила признать правомерным решение администрации Московского района г. Бреста об отказе в оформлении документов на пристройку к жилому дому, а также восстановить пропущенный по уважительной причине срок для обжалования. Судья суда Московского района г. Бреста указала на восстановление срока обращения в суд в определении о возбуждении дела и подготовке его к судебному разбирательству, что противоречит процессуальному законодательству.*

#### **Применение судами ст.ст. 353-358 ГПК**

1. По общему правилу жалоба на действия, ущемляющие права граждан, подается в суд после соблюдения предварительного внесудебного по-

рядка обжалования оспариваемых действий (ч. 1 ст. 354 ГПК). При рассмотрении дел по жалобам суды не всегда учитывали, что не требуется соблюдения внесудебного порядка разрешения жалобы, если законодательством Республики Беларусь предусмотрена возможность подачи жалобы непосредственно в суд либо установлена альтернативная подведомственность. При этом иной порядок обжалования в смысле ч. 1 ст. 354 ГПК может быть предусмотрен нормативными правовыми актами, виды которых перечислены в ст. 2 Закона от 10 января 2000 г. «О нормативных правовых актах Республики Беларусь».

*В жалобе на неправомерные действия администрации и профсоюзного комитета ОАО А. указал, что его семья была снята с учета нуждающихся в улучшении жилищных условий на предприятии, совместное решение администрации и профсоюзного комитета ОАО он обжаловал в администрацию Центрального района г. Гомеля и Гомельский горисполком. Решением суда Центрального района г. Гомеля, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Гомельского областного суда, в удовлетворении жалобы отказано в связи с отсутствием правовых оснований для признания заявителя нуждающимся в улучшении жилищных условий и постановки на учет. При этом в мотивировочной части решения суд указал на соблюдение заявителем предварительного внесудебного порядка обжалования, хотя такового не требовалось. В соответствии с п. 32 Положения о порядке учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, предоставленного жилых помещений государственного жилищного фонда, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 29 ноября 2005 г. № 565 «О некоторых мерах по регулированию жилищных отношений», непосредственно в суд обжалуется решение местного исполнительного и распорядительного органа либо администрации, иного государственного органа, другой организации о снятии гражданина с учета нуждающихся в улучшении жилищных условий. Таким образом, по данному делу заявителю не требовалось соблюдать внесудебный порядок обжалования решения администрации и профкома предприятия о снятии с учета нуждающихся в улучшении жилищных условий, поскольку законодательством предусмотрена возможность подачи жалобы непосредственно в суд.*

*Л. обратилась в суд Московского района г. Минска с жалобой на действия администрации Московского района г. Минска об отказе в регистрации по месту жительства. Определением районного суда жалоба заявителя оставлена без рассмотрения по тем основаниям, что Л. не соблюден предварительный внесудебный порядок обжалования (по мнению суда, заявителю следовало предварительно обратиться в Мингорисполком). В данном случае как администрация района, так и суд не разобрались в характере возникших правоотношений, руководствуясь при рассмотрении заявления Л. нормативными правовыми актами, регулирующими обращения граждан, тогда как вопросы учета граждан по месту жительства и месту пребывания регулируются Указом Президента*

*Республики Беларусь от 7 сентября 2007 г. № 413 «О совершенствовании системы учета граждан по месту жительства и месту пребывания». Пунктом 10 Положения о регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания, утвержденного этим Указом, предусмотрено, что отказ в регистрации по месту жительства или месту пребывания или иные действия (бездействие) должностных лиц органа регистрации могут быть обжалованы в государственный орган, являющийся вышестоящим по отношению к органу регистрации, и (или) в суд. Таким образом, по возникшим правоотношениям установлена альтернативная подведомственность и обращения заявителя в вышестоящий орган до подачи жалобы в суд не требовалось.*

2. На изучение поступило 65 дел (24,6% от числа поступивших), по которым обжалованы административные решения, принятые в связи с осуществлением административных процедур на основании перечня, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 16 марта 2006 г. № 152 «Об утверждении перечня административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными государственными организациями по заявлениям граждан» (в редакции Указа Президента Республики Беларусь от 6 сентября 2007 г. № 402) (далее - перечень административных процедур, утвержденный Указом № 152).

Понятие административной процедуры дано в ст. 1 Закона Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. «Об основах административных процедур».

По изученным делам граждане обжаловали административные решения об отказе в осуществлении, в частности, таких административных процедур, как регистрация по месту жительства (прописки) и месту пребывания (п. 190 перечня административных процедур, утвержденного Указом № 152), постановка на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий (п. 5), постановка на отдельный учет нуждающихся в улучшении жилищных условий совершеннолетнего члена семьи, о разделе очереди нуждающихся в улучшении жилищных условий (п. 6), выдача справки о состоянии на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий (п. 8), о согласовании (разрешении) переустройства или перепланировки жилого помещения (п. 26), государственная регистрация транспортных средств (п. 282), государственная регистрация перехода права собственности на капитальное строение либо изолированное помещение (п. 438).

Поскольку в силу п. 3 ст. 30 Закона об основах административных процедур обжалование административного решения в судебном порядке осуществляется в соответствии с гражданским процессуальным законодательством, суды рассматривали вышеперечисленные жалобы на принятые административные решения об отказе в осуществлении административных процедур, правильно

руководствуясь § 6 гл. 29 ГПК, специальным законодательством об административных процедурах (Законом об основах административных процедур, Указом № 152), а также законодательными актами, регулирующими конкретные возникшие по жалобам правоотношения.

Согласно ч. 1 ст. 354 ГПК гражданин вправе обратиться с жалобой в суд после обжалования действия органа или должностного лица в вышестоящий в порядке подчиненности орган или вышестоящему должностному лицу.

Суды учитывали, что соблюдение административного (внесудебного) порядка обжалования административного решения требуется, если иной порядок обжалования не установлен другими законодательными актами (п. 3 ст. 30 Закона об основах административных процедур). Например, п. 15 Положения о порядке учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, предоставления жилых помещений государственного жилищного фонда, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 29 ноября 2005 г. № 565, предусмотрено, что непосредственно в суд обжалуется отказ местного исполнительного и распорядительного органа, иного государственного органа, другой организации в принятии гражданина на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий (п. 5 перечня административных процедур).

Имели место случаи, когда суды необоснованно оставляли без рассмотрения жалобы на принятые административные решения об отказе в осуществлении административных процедур.

*С жалобой на отказ отдела по гражданству и миграции РУВД Ленинского района г. Минска в регистрации (прописке) по месту жительства (п. 190 перечня административных процедур) П. в вышестоящий орган не обращался. Определением суда Ленинского района г. Минска его жалоба в суд оставлена без рассмотрения по основанию, предусмотренному п. 1 ст. 165 ГПК, в связи с несоблюдением предварительного внесудебного порядка разрешения жалобы. Определением судебной коллегии по гражданским делам Минского городского суда определение районного суда отменено, жалоба П. направлена для рассмотрения по существу со ссылкой на п. 10 Положения о регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 7 сентября 2007 г. № 413 (отказ в регистрации по месту жительства или месту пребывания или иные действия (бездействия) должностных лиц органа регистрации могут быть обжалованы в государственный орган, являющийся вышестоящим по отношению к органу регистрации, и (или) в суд). Поскольку по данному делу законодательным актом предусмотрена альтернативная подведомственность жалобы, оставление ее без рассмотрения по мотиву несоблюдения внесудебного порядка разрешения правильно признано незаконным.*

Следует иметь в виду, что к законодательным актам согласно ст. 1 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10 января 2000 г. относятся Конституция Республики Беларусь, законы Республики Беларусь, декреты и указы Президента Республики Беларусь.

*В суд обратился М. с жалобой на отказ Кореличского райисполкома в предоставлении ему одноразовой безвозмездной субсидии на строительство жилого помещения (п. 20 перечня административных процедур, утвержденного Указом № 152). Правоотношения по данной жалобе регулируются утвержденным постановлением Совета Министров от 30 апреля 2002 г. № 555 Положением о предоставлении гражданам Республики Беларусь одноразовых безвозмездных субсидий на строительство (реконструкцию) или приобретение жилых помещений. Пунктом 30 Положения предусмотрено, что споры, возникающие при предоставлении субсидии, рассматриваются вышестоящим местным исполнительным и распорядительным органом либо судом. Однако постановления Совета Министров не относятся к законодательным актам, поэтому обжалование в судебном порядке отказа в осуществлении административной процедуры о предоставлении одноразовой безвозмездной субсидии на строительство жилого помещения возможно после обжалования такого решения в административном (внесудебном) порядке. По данному делу такой порядок соблюден, поскольку до обращения в суд М. обжаловал отказ Кореличского райисполкома в Гродненский облисполком.*

При рассмотрении дел по жалобам суды не всегда правильно относили обжалуемое действие к административным процедурам.

*После обжалования решения правления ЖСК в администрацию Советского района г. Гомеля С. обратилась в суд с жалобой на действия правления ЖСК, отказавшего ей, как имеющей задолженность по оплате за жилое помещение, в выдаче справки о составе семьи (общее собрание членов ЖСК приняло решение не выдавать справки таким лицам). Решением суда Советского района г. Гомеля жалоба С. признана обоснованной, однако при вынесении решения суд неправильно сослался на п. 19 перечня административных процедур, утвержденного Указом № 152. Данный перечень касается только государственных органов и иных государственных организаций, к числу которых ЖСК не относится.*

В некоторых случаях государственные организации не выполняли обязанность, предусмотренную п. 2 ст. 26 Закона об основах административных процедур, об указании порядка обжалования административного решения при отказе в осуществлении административной процедуры либо неверно разъясняли такой порядок.

*Из дела по жалобе К. видно, что Бобруйским филиалом РУП «Могилевское агентство по государственной регистрации и земельному кадастру» ей отказано в государственной регистрации перехода права собственности на капитальное строение (п. 438 перечня административных процедур, утвержденных Указом*

№ 152). При этом должностные лица филиала неверно разъяснили заявителю порядок обжалования административного решения в вышестоящую организацию по регистрации и земельному кадастру, ссылаясь на Закон об обращениях граждан. Данные правоотношения регулируются Законом от 22 июля 2002 г. «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним», в силу п. 1 ст. 43 которого заинтересованное лицо, считающее, что регистратор своими действиями (бездействием) нарушил его гражданские права, имеет право подать жалобу на действия (бездействие) регистратора в суд либо в трехмесячный срок обратиться с заявлением в соответствующую территориальную или республиканскую организацию по государственной регистрации. Поэтому обращения К. в вышестоящий орган, как указано в официальном ответе территориальной организации по государственной регистрации, не требовалось, и заявитель имела право обжаловать действия регистратора в судебном порядке.

Следует обратить внимание, что с 3 июля 2009 г. вступил в силу Закон от 23 июня 2008 г. «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь», согласно которому гл. 29 ГПК дополнена § 8 «Особенности рассмотрения жалоб на решения о прекращении рассмотрения ходатайства о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, об отказе в предоставлении статуса беженца и (или) дополнительной защиты в Республике Беларусь, отказе в продлении срока предоставления дополнительной защиты в Республике Беларусь, утрате, аннулировании статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь». Соответственно, обжалование в судебном порядке административных решений по выдаче документов в связи с пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь (пп. 177 - 187 перечня административных процедур, утвержденного Указом № 152) с указанного времени (3 июля 2009 г.) осуществляется не по правилам § 6 гл. 29 ГПК, а с учетом особенностей § 8 этой главы.

3. На практике большую трудность вызывает разграничение требований о восстановлении нарушенного права действиями (бездействием), вытекающими из административно-правовых отношений, и требований, подлежащих рассмотрению в исковом производстве.

Содержание некоторых жалоб и приложенных к ним документов позволяло суду сделать вывод, что граждане фактически заявляли иски, однако суды не отказывали в возбуждении дела в связи с наличием спора о праве, что влекло затягивание разрешения спорных вопросов.

В жалобе суду Б. просил отменить решение общего собрания ЖСК об исключении его из членов кооператива по основанию недоплаты первоначаль-

ного взноса. На стадии принятия жалобы у судьи имелись основания для отказа в возбуждении дела и разъяснения заявителю возможности обратиться в суд с иском в связи с наличием спора о размере внесенного паевого взноса и о восстановлении в членах ЖСК. Однако лишь после проведения предварительного судебного заседания, без приобщения каких-либо новых доказательств определением суда Октябрьского района г. Минска жалоба заявителя была оставлена без рассмотрения по основанию наличия спора о праве.

Нередко суды первой инстанции не отличали, лишили граждан в результате неправомерных действий возможности полностью или частично осуществить предоставленное ему право либо возник спор о наличии у гражданина такого права.

Решением суда Быховского района С. отказано в удовлетворении жалобы на бездействие Быховского райисполкома, который отказал заявителю как инвалиду I группы в предоставлении во внеочередном порядке жилого помещения социального пользования по тем основаниям, что его среднемесячный совокупный доход превышает установленный прожиточный минимум. Определением судебной коллегии по гражданским делам Могилевского областного суда решение суда отменено и жалоба С. оставлена без рассмотрения. Суд кассационной инстанции обоснованно указал, что суд первой инстанции неверно разрешил требование о предоставлении С. жилого помещения социального пользования в производстве по делам, возникающим из административно-правовых отношений, так как данный спор о праве на предоставление жилого помещения подлежал рассмотрению в исковом производстве.

По изученным делам суды кассационной инстанции не всегда выполняли требования процессуального законодательства, согласно которому, если материалы дела и дополнительно представленные доказательства с бесспорностью свидетельствуют о наличии того или иного обстоятельства, влекущего прекращение производства по делу или оставление иска без рассмотрения (ст.ст. 164, 165 ГПК), суд кассационной инстанции, отменив решение, соответственно прекращает производство по делу или оставляет иск без рассмотрения (п. 3 ст. 447 ГПК).

Решением суда Октябрьского района г. Минска оставлена без удовлетворения жалоба Л. на действия администрации Октябрьского района г. Минска, отказавшей исключить его квартиру из числа служебной жилой площади и передать в собственность на возмездной основе в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 19 марта 2007 г. № 128 «О некоторых вопросах предоставления и использования жилых помещений государственного жилищного фонда». Определением судебной коллегии по гражданским делам Минского городского суда решение правильно отменено по тем основаниям, что из сути заявленного требования и дополнительно представленных в суд кассационной инстанции документов видно, что между сторонами имеется спор о праве гражданина на передачу в собственность служебного

жилого помещения на возмездной основе. Вместе с тем, отменяя решение районного суда, судебная коллегия незаконно направила дело на новое рассмотрение, хотя необходимо было на основании п. 10 ч. 1 ст. 165 ГПК оставить жалобу без рассмотрения и разъяснить гражданину, что возникший спор о праве может быть разрешен в исковом производстве.

### Применение других норм ГПК

1. По рассматриваемым делам по жалобам на неправомерные действия (бездействие) государственных органов, иных организаций и должностных лиц заявитель и государственные органы (организации, должностные лица) не равны по своим правовым возможностям и способностью доказывать законность своих действий и решений. Главной особенностью публично-правового процесса является правило о том, что обязанность по доказыванию правомочности действий или бездействия возлагается на орган, чьи действия (бездействие) обжалуются, тогда как гражданин доказывает факт нарушения своих прав и свобод.

Это правило не всегда применяется судьями. Одной из причин отмены судами кассационной инстанции вынесенных по делам данной категории решений являлось неправильное распределение бремени доказывания, что, в свою очередь, влекло невыяснение судами всех обстоятельств, необходимых для правильного разрешения дела по жалобе.

Решением суда Московского района г. Минска отказано в удовлетворении жалобы Г. на отказ администрации Московского района г. Минска в получении разрешения на переоборудование жилого дома в многоквартирный. Определением судебной коллегии по гражданским делам Минского городского суда решение суда отменено и дело направлено на новое рассмотрение по следующим основаниям. Предмет и обязанность доказывания по жалобам в производстве по делам, возникающим из административно-правовых отношений, определяются по правилам ст. 339 ГПК. Бремя доказывания законности и обоснованности совершенного действия закон возлагает на соответствующие государственные органы, иные организации и должностных лиц, которые обязаны представить суду материалы, послужившие основанием для соответствующих действий (бездействия). Заявители, а также иные заинтересованные в исходе дела лица вправе представить суду доказательства о фактах, имеющих значение для правильного разрешения дела, а применительно к ч. 1 ст. 179 ГПК заявители обязаны доказать, что в отношении их имело место действие (бездействие), совершенное указанным в жалобе лицом. Отказывая заявителю в удовлетворении жалобы, суд первой инстанции исходил из того, что в соответствии с регламентом Генерального плана г. Минска на территории, где расположен жилой дом заявителя, запрещены работы, связанные с увеличением площади дома. При этом суд не проверил доводы заявителя о том, что переобору-

дование жилого дома не предусматривает увеличения его площади, а государственный орган не представил суду проект переоборудования, с которым обратился Г. за получением разрешения (этот документ не истребован судом и по собственной инициативе). Выяснение указанного обстоятельства являлось существенным для правильного разрешения спора, однако судом не учтены правила распределения бремени доказывания по жалобе.

2. По изученным делам суды, в основном по собственной инициативе, истребовали доказательства и проверяли совершенные действия (бездействие) как в обжалованной, так и не обжалованной части. Отдельные суды, принимая решения об обоснованности жалоб, выходили за пределы рассматриваемых требований.

Решением суда Борисовского района удовлетворена жалоба П. и признано недействительным решение общего собрания гаражно-строительного кооператива об исключении заявителя из членов кооператива. Определением судебной коллегии по гражданским делам Минского областного суда решение суда изменено, поскольку решение общего собрания касалось не только заявителя, но и других лиц, а также в нем разрешались иные вопросы хозяйственной деятельности кооператива. Суд первой инстанции необоснованно признал недействительным в целом все решение общего собрания членов кооператива, хотя в жалобе ставился вопрос о признании неправомерным действия кооператива, изложенного в соответствующем пункте решения общего собрания членов кооператива в отношении заявителя.

Суды не всегда учитывали, что не подлежит обжалованию в судебном порядке действие (бездействие), не затрагивающее права и охраняемые законом интересы гражданина, так как это обстоятельство является необходимым условием проверки действия (бездействия) в порядке § 6 гл. 29 ГПК.

III. в жалобе суду просил признать незаконными действия начальника ГАИ УВД Мингорисполкома по выдаче справки, составленной на основании протокола по делу об административном правонарушении, и несоответствующими действительности содержащиеся в ней сведения о его виновности в совершении ДТП. Определением суда Московского района г. Минска жалоба оставлена без рассмотрения на основании п. 10 ч. 1 ст. 165 ГПК в связи с наличием спора о праве, подведомственного суду. Определением судебной коллегии по гражданским делам Минского городского суда указанное определение правильно отменено и по делу постановлено новое определение о прекращении производства по делу ввиду неподведомственности спора судам. В определении Минского городского суда обоснованно указано, что обжалуемая справка по факту ДТП не является документом, лишающим заявителя возможности осуществить право, предоставленное ему нормативным правовым актом, не возлагает на него никакой обязанности, не ущемляет его права, поэтому действия должностного

лица по выдаче справки и достоверность содержащихся в ней сведений не подлежат рассмотрению в порядке обжалования неправомерных действий и дело по жалобе заявителя следует прекратить ввиду его неподведомственности. Вопрос о виновности или невиновности заявителя в ДТП разрешается при рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении либо при рассмотрении спора о праве на возмещение причиненного вреда.

3. Суды не всегда учитывали, что если обжалуемое действие совершено в пределах полномочий государственного органа, то жалоба заявителя удовлетворению не подлежит.

В жалобе суду Н. просил признать необоснованным решение управления по труду, занятости и социальной защите Крупского райисполкома о расчете пенсии исходя из заработка в сумме 3 622 руб., а также установить факт получения им заработной платы в сумме 12 944 руб. и обязать управление произвести перерасчет пенсии с учетом указанного заработка. Решением суда Крупского района, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Минского областного суда, жалоба Н. удовлетворена. По протесту заместителя Председателя Верховного Суда постановлением президиума Минского областного суда судебные постановления частично отменены, по делу вынесено новое решение об отказе в удовлетворении жалобы в части неправомерности отказа в перерасчете пенсии из указанной заявителем заработной платы. Суд первой инстанции пришел к правильному выводу об установлении факта получения Н. зарплаты в указанном им размере. Вместе с тем, признавая действия управления необоснованными, суд не учел, что в силу положений ст. 75 Закона «О пенсионном обеспечении» обязанность по оформлению и представлению в управление по труду, занятости и социальной защите документов лежит на работодателе. Как установлено судом, решение о выплате пенсии заявителю произведено на основании справки СПК, согласно которой в качестве окончательного расчета заработка указана сумма 3 622 руб. Других данных в управление по труду, занятости и социальной защите СПК не представил, поэтому произвести перерасчет пенсии Н. исходя из иного размера заработка управление не имело возможности. Таким образом, неправомерных действий, ущемляющих права заявителя, компетентным органом с учетом ст. 353 ГПК не установлено.

4. В некоторых случаях суды не учитывали, что решение, выносимое судами по делам, возникающим из административно-правовых отношений, имеет свои особенности. В частности, при удовлетворении жалобы суд не может ни изменить, ни отменить признанный им неправомерным правоприменительный акт, тем более вынести за компетентный орган решение.

При удовлетворении жалобы суд в резолютивной части решения обязывает орган, организацию или должностное лицо устранить допущенные

нарушения и указывает на конкретные действия, которые должны быть совершены для устранения допущенного нарушения (например, обязывает орган внутренних дел зарегистрировать заявителя по конкретному месту жительства или месту пребывания, возлагает обязанность на должностное лицо выдать требуемую справку).

Еще одна особенность заключается в том, что процессуальный закон не содержит обязательности вынесения решения по жалобе мотивировочной частью. Иногда из таких решений, особенно когда их проверяют в порядке судебного надзора, не ясно, какими нормами материального права суд руководствовался, поэтому в таких случаях в описательной части суду следует указывать правовые нормы (материальные или процессуальные), нарушенные государственным органом, иной организацией либо должностным лицом.

Решением суда Бешенковичского района удовлетворена жалоба В. и действия органа по гражданству и миграции Бешенковичского РОВД об отказе в регистрации ее по месту жительства супруга признаны неправомерными. Определением судебной коллегии по гражданским делам Витебского областного суда решение изменено и резолютивная часть решения дополнена указанием об обязанности органа по гражданству и миграции Бешенковичского РОВД зарегистрировать В. по месту жительства ее супруга по соответствующему адресу.

Одной из особенностей рассмотрения жалоб на неправомерные действия (бездействие) государственных органов, иных организаций и должностных лиц является невозможность заключения мирового соглашения, поскольку при рассмотрении жалобы проверяется законность и обоснованность действия (бездействия) и на решение этих вопросов не могут повлиять те или иные договоренности между заявителем и заинтересованным лицом.

Суд Полоцкого района и г. Полоцка в нарушение изложенного утвердил мировое соглашение между К. и коммунальным унитарным сельскохозяйственным предприятием, ранее отказавшим заявителю в приватизации жилого помещения. Кроме того, из протоколов судебных заседаний по отдельным делам усматривается, что при рассмотрении жалоб суды незаконно разъясняли сторонам право заключить мировое соглашение и последствия его заключения.

5. Из материалов отдельных дел усматривается, что государственные органы при работе с обращениями граждан допускали формализм и волокиту, не обеспечивали простоту и оперативность решения насущных проблем людей. Уполномоченные на разрешение жалоб должностные лица не всегда учитывали, что состояние работы с гражданами является одним из основных критериев оценки деятельности государственных органов. Согласно подпункту 1.2 п. 1 Директивы Президента Республики



Беларусь от 27 декабря 2006 г. № 2 «О мерах по дальнейшей дебиюрократизации государственного аппарата» государственным органам, их должностным лицам предписано при принятии решений, затрагивающих права и законные интересы граждан, неукоснительно соблюдать требования законодательства, не допускать их произвольного толкования и «отсебятины» при применении. В случае неясности или нечеткости предписаний правового акта решения должны приниматься исходя из максимального учета интересов граждан.

Установление при рассмотрении жалоб указанных обстоятельств требовало вынесения судами частных определений, однако по изученным делам это исполнялось не всегда.

*Судом Фрунзенского района г. Минска в один и тот же день - 11 мая 2009 г. рассмотрено шесть гражданских дел по жалобам членов садоводческого товарищества на действия Минского райисполкома. По всем делам жалобы удовлетворены, а действия Минского райисполкома признаны неправомерными, ущемляющими права граждан. Однако частного определения в адрес Минского райисполкома об устранении нарушений законности при решении вопросов по земельным участкам членов садоводческого товарищества и многолетней бюрократической переписки по этому поводу (2006 - 2009 гг.), а также недопущения в дальнейшем невнимательного отношения к гражданам судом вынесено не было.*

Материалы изученных дел свидетельствуют, что должностные лица некоторых государственных органов, иных организаций не учитывали, что рассмотрение обращения гражданина является их юридической обязанностью, а ответ на обращение носит характер официального документа. Соответственно, правильное и точное разъяснение гражданину порядка обжалования решения, принятого по его обращению в случае несогласия с ним, имеет важное значение для реализации прав гражданина, свидетельствует о профессионализме и компетентности должностных лиц соответствующего государственного органа, иной организации.

Однако из имеющихся в изученных делах ответов отдельных должностных лиц усматривается, что ими неправильно или неточно разъясняется порядок дальнейшего обжалования принятого решения по жалобе, ответы носят формальный характер, допускается произвольное толкование законодательства, на что суд также надлежащим образом не реагирует.

*Например, в деле по жалобе Л. на отказ администрации Московского района г. Минска в регистрации по месту жительства имеется ответ указанного государственного органа, где разъяснен порядок обжалования принятого решения в соответствии с Законом «Об обращениях граждан». Между тем данные правоотношения регулируются Положением о регистрации граждан по месту жительства и месту*

*пребывания, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 7 сентября 2007 г. № 413, в силу п. 10 которого отказ в регистрации по месту жительства или месту пребывания или иные действия (бездействие) должностных лиц органа регистрации могут быть обжалованы в государственный орган, являющийся вышестоящим по отношению к органу регистрации, и (или) в суд.*

*Другой пример. В деле по жалобе К. на действия садоводческого товарищества об исключении его из состава членов товарищества имеется ответ Гомельского райисполкома с противоречивыми разъяснениями. Так, предлагается обратиться по вопросу обжалования решения правления садоводческого товарищества в суд в соответствии с Положением о садоводческом товариществе, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 28 января 2008 г. № 50, и здесь же приводится ст. 14 Закона «Об обращениях граждан» об обжаловании решения, принятого по обращению гражданина, в вышестоящий государственный орган и (или) в суд.*

6. Обобщение показало, что фактически отсутствует контроль судов за исполнением решений об удовлетворении жалоб. Нарушения требований процессуального закона об обязательном исполнении решений суда по данной категории дел подрывают авторитет судебной власти, свидетельствуют о неуважении к суду.

Соответствующий государственный орган, иная организация или должностное лицо обязаны сообщить суду и заявителю об исполнении решения не позднее чем в месячный срок со дня получения копии решения суда (ч. 5 ст. 357 ГПК). Данное указание часто не выполняется, лишь в единичных делах имеются сообщения от компетентных органов об исполнении решения суда, на что суд также не реагирует.

Направляя соответствующему органу или должностному лицу копию судебного решения об удовлетворении требований заявителя по жалобе, суды в сопроводительном письме не указывают на обязанность органа (должностного лица) в месячный срок сообщить об исполнении. На практике это приводит к тому, что судебные решения не исполняются, что порождает новые нарушения прав граждан и их жалобы.

Полагаем, что в таких случаях суд вправе принять меры, предусмотренные п. 3 ст. 24.10 КоАП: неисполнение должником в установленный судом срок судебного постановления или иного акта, обязывающего должника совершить определенные действия или воздержаться от их совершения, - влечет наложение штрафа в размере до сорока базовых величин, а на юридическое лицо - до тысячи базовых величин.

7. Некоторые суды неправильно разрешали вопрос о государственной пошлине, производя взыскание в размере двух базовых величин, хотя с 1 января 2008 г. Законом «О внесении измене-

ний и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам уплаты государственной пошлины» Закон «О государственной пошлине» был изложен в новой редакции. Согласно п. 2.2 Приложения 1 к указанному Закону с подаваемых в общие суды жалоб на действия (бездействие) государственных органов, иных организаций и должностных лиц, ущемляющие права граждан, а в случаях, предусмотренных актами законодательства, - и права юридических лиц, взимается государственная пошлина по ставке в размере одной базовой величины. **С 1 января 2010 г. аналогичная норма содержится в Приложении 14 к Налоговому кодексу Республики Беларусь (п. 2.2), которым в настоящее время следует руководствоваться при определении госпошлины.**

Изучение показало, что практически по всем делам, по которым суды вынесли решения о признании жалоб обоснованными, а действия (бездействия) государственных органов, иных организаций или должностных лиц неправомерными, ущемляющими права граждан, вопрос о судебных расходах не исследовался. Соответственно, понесенные при рассмотрении жалобы судебные расходы (государственная пошлина, расходы по оплате помощи представителя, расходы по оплате проведенной по делу экспертизы) заявителям возмещены не были.

В ходе изучения установлены случаи, когда суд при вынесении решения о признании жалобы обоснованной неправильно взыскивал судебные издержки в доход государства с заявителя, чьи права были ущемлены неправомерными действиями. Такая практика не соответствует нормам ГПК, а также принципам полной защиты прав заявителя, кроме того, не дисциплинирует государственные органы, иные организации и должностных лиц, допустивших нарушения. Полагаем, что в случае вынесения решения о признании жалобы обоснованной, суд должен разрешить вопрос о судебных расходах, которые при наличии требований об этом заявителя подлежат возмещению соответственно государственным органом, иной

организацией или должностным лицом, чьи действия (бездействие) признаны неправомерными, поскольку указанные субъекты выступают в качестве заинтересованных лиц и возмещают судебные расходы на общих основаниях за счет собственных средств.

С привлеченных к участию в деле государственного органа, юридического лица, другой организации могут быть взысканы судебные расходы, понесенные заявителем, в случае признания неправомерными действий (бездействия), совершенных (либо несовершенного) структурным подразделением этого органа, не являющимся юридическим лицом.

Обобщение показало, что граждане республики беспрепятственно реализовывали свои права на обращение за судебной защитой от неправомерных действий (бездействия) государственных органов, иных организаций и должностных лиц, а их жалобы в целом получили законное разрешение. Вместе с тем имеют место недостатки, связанные с поверхностным изучением судом предмета доказывания по заявленным требованиям, неправильным применением закона, а также с непониманием роли и места суда в решении общегосударственных задач на современном этапе, недооценки действия института судебного обжалования неправомерных решений как специальной формы судебного контроля в гражданском судопроизводстве.

С учетом указанных обстоятельств, а также в связи с изменением законодательства об обращении граждан, принятием новых нормативных правовых актов в области защиты прав граждан и принятием Пленумом Верховного Суда нового постановления постановление Пленума Верховного Суда от 17 декабря 2002 г. № 10 «О применении судами процессуального законодательства, регулирующего особенности рассмотрения жалоб на ущемляющие права граждан действия (бездействие) государственных органов, юридических лиц, иных организаций и должностных лиц» признано утратившим силу.