

ПРАВОВА ПРИРОДА ВИСНОВКІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ

Юлія Рожик,

*аспірантка кафедри цивільного права та процесу
юридичного факультету*

Львівського національного університету ім. Івана Франка

У статті досліджується правове значення висновку органів місцевого самоврядування у цивільному процесі, проаналізовані думки науковців з цього питання та ступінь його врегульованості у законодавстві України. Розглянуті точки зору, відповідно до яких висновок органу місцевого самоврядування не є доказом у цивільному процесі, або є доказом лише в деяких випадках, порівнюється до висновку експерта, до письмового доказу, або ж виступає як самостійний засіб доказування. Зроблені власні висновки та запропоновані доповнення до цивільно-процесуального законодавства, які б заповнили існуючу прогалину з визначення правової природи висновку.

Ключові слова: висновок органу місцевого самоврядування, засоби доказування, висновок експерта, письмовий доказ.

Зростаюча роль органів місцевого самоврядування за умов зміни суспільно-політичного ладу в Україні зумовлює необхідність наукового переосмислення їх значення в усіх сферах громадського життя, у тому числі їх участі у цивільних процесуальних відносинах. Одна з форм участі цих органів у цивільному процесі є надання висновків по справі. Це врегульовано ч. 3 ст. 45 Цивільного процесуального кодексу (далі – ЦПК) України від 18.03.2004 р. № 1618-IV, якою передбачено, що органи місцевого самоврядування можуть бути залучені судом до участі у справі або можуть взяти участь у справі за своєю ініціативою для подання висновків на виконання своїх повноважень. Участь зазначених органів у цивільному процесі для подання висновків у справі є обов'язковою у випадках, встановлених законом, або якщо суд визнає це за необхідне.

Визначення правової природи висновку органів місцевого самоврядування у цивільному процесі має суттєве наукове та практичне значення. Це пояснюється тим, що, як зазначено у ч. 3 ст. 45 ЦПК України, у випадках, визначених законом, подання таких висновків є обов'язковим для вирішення справи. Так, у ч. 2 ст. 253 ЦПК України зазначено, що орган опіки та піклування повинен подати суду висновок про доцільність усиновлення та відповідність його інтересам дитини. Аналіз судової практики свідчить, що органи місцевого самоврядування подають висновок у справі за власною ініціативою або за ініціативою суду майже в усіх випадках, коли їх участь у справі є обов'язковою. Частинною 4 ст. 19 Сімейного кодексу (далі – СК) України від 10.01.2002 р. № 2947-III передбачено, що при розгляді судом спорів щодо

участі одного з батьків у вихованні дитини, місця проживання дитини, позбавлення та поновлення батьківських прав, побачення з дитиною матері, батька, які позбавлені батьківських прав, відібрання дитини від особи, яка тримає її у себе не на підставі закону або рішення суду, управління батьками майном дитини, скасування усиновлення та визнання його недійсним обов'язковою є участь органу опіки та піклування. При цьому невирішеним залишається питання про те, чи повинен суд враховувати такі висновки, чи є для цього достатні правові підстави. Цивільно-процесуальне законодавство не врегульовує цього питання. Тільки у ч. 6 ст. 19 СК України зазначено, що суд може не погодитися з висновком органу опіки та піклування, якщо він є недостатньо обґрунтованим, суперечить інтересам дитини. Проте ця правова норма не заповнює існуючу прогалину, оскільки, по-перше, стосується лише сімейних справ, а висновок органу місцевого самоврядування може надаватися і в інших цивільних справах, по-друге, не визначає правового значення цих висновків у цивільному процесі.

З часу прийняття ЦПК України (2004 р.) немає монографічних досліджень, які б перетинались із зазначеною проблематикою, а в межах навчальних посібників з цивільного процесуального права побіжно розкривається питання участі органів місцевого самоврядування в цивільному процесі.

Коли йдеться про правову природу висновків органів місцевого самоврядування, потрібно звернути увагу на дві ключові позиції. По-перше, за своєю суттю такі висновки є актами органу місцевого самоврядування, які існують у формі рішень. А саме, у частинах 1, 6 ст. 59 Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР зазначено, що рада в межах своїх повноважень приймає нормативні й інші акти у формі рішень. Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень приймає рішення. Те, що такі висновки є рішеннями органу місцевого самоврядування має значення для встановлення вимог до їх форми, змісту й юридичної сили. Дослідники, які розглядали ці питання, погоджувалися з таким висновком. Так, український учений-процесуаліст М. Штефан вважає, що при здійсненні своїх функцій органи опіки та піклування приймають відповідні рішення, тому висновком у справі також має бути їх рішення [1, с. 48]. Висновок органу місцевого самоврядування складається від імені відповідного органу та підписується його керівником. Висновок має бути оголошений в судовому засіданні, і суд оцінює його у сукупності з усіма матеріалами справи. Другий найбільш дискусійний аспект питання правової природи висновку органу місцевого самоврядування полягає у тому, яке правове значення висновку у цивільному процесі.

Отже, предметом нашого дослідження буде правове значення висновку органу місцевого самоврядування в цивільному процесі.

Мета цієї статті полягає у тому, щоб встановити чи є висновок органу місцевого самоврядування доказом у цивільній справі; якщо так, то до якого із засобів доказування, передбачених ЦПК України, його можна віднести, чи є підстави для виділення висновку органу місцевого самоврядування у самостійний вид засобу доказування; запропонувати доповнення до цивільно-процесуального законодавства, які б заповнили існуючу прогалину з визначення правової природи висновку.

У науковій літературі простежуються дві діаметрально протилежні позиції:

висновок органу місцевого самоврядування не є доказом у цивільному процесі, або є доказом лише в деяких випадках;

висновок органу місцевого самоврядування є доказом у цивільному процесі.

Представники другої точки зору порівнюють висновок органу місцевого самоврядування в цивільному процесі з висновком експерта, з письмовими доказами, а деякі вважають, що це самостійний засіб доказування.

Прихильником першої позиції, зокрема, виступає російський науковець К. Джандосова, яка вважає, що в усіх випадках, коли висновок органу місцевого самоврядування містить відомості про факти, які мають бути встановлені у справі, тобто коли існує фактична частина висновку, він є доказом у

цивільному процесі. У випадках, коли висновок не містить відомостей про факти (наприклад, у справах про захист прав споживачів), він не є доказом [2, с. 163].

Представником першої точки зору є також російський науковець В. Кулакова, на думку якої, неучасть у процесі відповідних органів місцевого самоврядування у випадках, коли вона визнана законом обов'язковою, не повинно спричиняти скасування судового рішення, якщо воно законне й обгрунтоване. В. Кулакова підтримує думку М. Треушнікова та Л. Грось, які, базуючись на правилі допустимості доказів, вважають, що висновок не є доказом у справі [3, с. 166].

Представником другої точки зору є український учений М. Штефан, який вважає, що такі висновки не стосуються засобів доказування, перелік яких передбачено ст. 57 ЦПК України. Їх не можна прирівняти до письмових доказів, оскільки, за своєю правовою природою такі висновки охоплюють інформацію та висновки з приводу обставин, які мають значення для справи; рекомендацію конкретної особи про те, як необхідно з точки зору державного інтересу вирішити справу, тобто висновок про факти та право. Це надає підстави віднести їх до самостійного виду засобів доказування [1, с. 51, 52].

У зв'язку з викладеним заслуговує на увагу законодавче врегулювання таких питань: що таке доказ; які види засобів доказування, передбачені ЦПК України. Відповідно до ст. 57 ЦПК України *доказами* є будь-які фактичні дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин, що обгрунтовують вимоги і заперечення сторін, та інших обставин, які мають значення для вирішення справи. Ці дані встановлюються на підставі пояснень сторін, третіх осіб, їх представників, допитаних як свідків, показань свідків, письмових доказів, речових доказів, зокрема звуко- та відеозаписів, висновків експертів.

Тільки нерозривний зв'язок фактичних даних і засобів доказування утворює судовий доказ за умови дотримання судом встановленого законом процесуального порядку збирання, дослідження й оцінки доказів [4, с. 58].

Отже, *по-перше*, висновок органу місцевого самоврядування містить усі ознаки доказу, а тому не можна погодитися з Е. Джандосовою про те, що є такі висновки цих органів, які не містять фактичної частини, адже правові висновки та рекомендації можуть базуватися лише на аналізі конкретних обставин справи, досліджених цим органом.

На підтвердження цього розглянемо висновки органів опіки та піклування, які були подані у суді. У Франківському районному суді міста Львова розглядалася справа № 2-2828/2006 про позбавлення гр. М. батьківських прав. У цій справі був поданий суду висновок органу опіки та піклуван-

ня райадміністрації міста Львова про доцільність позбавлення батьківських прав гр. М. У висновку зазначено: розглянувши заяву гр. Б., опікуна неповнолітнього Ю., про позбавлення батьківських прав гр. М. відносно сина Ю. (02.06.1989 р. народження), провівши співбесіди з сусідами, вчителями, самим неповнолітнім, встановлено, що мати неповнолітнього, гр. Г., померла у 2002 р.; ще до смерті матері Ю. гр. М. не проживав спільно, не виховував дитину; Ю. постійно проживав із своїм дідусем гр. Д., у зв'язку з тим, що батьки не забезпечували дитині належного догляду; у Ю. втрачені будь-які контакти з батьком, його родиною, дитина уникає розмов про нього, при отриманні паспорта хотіла навіть змінити собі прізвище; гр. М. не надає дитині жодної матеріальної допомоги, не цікавиться здоров'ям, вихованням дитини. Виходячи з інтересів неповнолітнього Ю., враховуючи згоду опікунської ради та керуючись статтями 164–166 СК України, вважаємо за доцільне позбавити батьківських прав гр. М. відносно сина Ю.

У Франківському районному суді міста Львова розглядалася справа № 2-3071/07 про позбавлення батьківських прав. У цій справі був поданий суду висновок органу опіки та піклування Франківської районної адміністрації міста Львова про доцільність позбавлення батьківських прав гр. С. У висновку зазначено: розглянувши заяву гр. О. про позбавлення батьківських прав колишнього чоловіка С. відносно сина А. (29.07.1992 р. народження), встановлено: шлюб між колишнім подружжям розірвано; від шлюбу гр. О. має неповнолітнього сина А.; дитина проживає разом з мамою; гр. С. не бере участі у вихованні дитини, не провідує сина у школі, не надає жодної матеріальної допомоги, не цікавиться станом здоров'я дитини, з дитиною не підтримують стосунки родичі батька дитини, про що свідчать матеріали справи, а саме: інформація від 05.09.1994 р. про те, що гр. С. проживає у місті Єреван; інформація адміністрації Львівської гімназії міжнародних відносин від 30.03.2007 р. про те, що А. є учнем навчального закладу, батько не бере участі у вихованні дитини, не провідує сина у школі; заяви М. та Ф. (сусідів гр. О.), від 18.07.2007 р. у про те, що вихованням сина займається мама, батько не бере участі у вихованні дитини. Виходячи з інтересів неповнолітнього А., враховуючи згоду опікунської ради, керуючись статтями 164–166 СК України вважаємо за доцільне позбавити батьківських прав гр. С. відносно сина А.

Викладене свідчить, що для того, щоб зробити правовий висновок орган місцевого самоврядування повинен проаналізувати у висновку фактичні обставини справи. Крім того, у ч. 5 ст. 19 СК України передбачено, що орган опіки та піклування подає суду письмовий висновок щодо розв'язання спору на підставі відомостей, отриманих у результаті обстеження умов проживання дитини, батьків, інших осіб, які бажають проживати з дитиною, брати участь у її вихованні, а також на підставі інших документів, які стосуються

справи. Цитована норма опосередковано вказує, що висновок органу опіки та піклування повинен базуватися на фактичних обставинах справи, які мають бути досліджені цим органом і викладені у висновку.

По-друге, висновок органу місцевого самоврядування не зазначений у переліку засобів доказування, наведеному у ЦПК України. Тому проаналізуємо, чи можна висновок органу місцевого самоврядування в цивільному процесі прирівняти до таких засобів доказування, як висновок експерта чи письмові докази. Законодавче визначення висновку експерта сформульоване у статтях 66 та 147 ЦПК України, де зазначено, що *висновок експерта* – це докладний опис проведених експертом досліджень, зроблені у результаті них висновки й обґрунтовані відповіді на питання, задані судом.

Російський науковець Р. Каллистратова зазначає, що між висновками органів опіки та піклування, що також є органами місцевого самоврядування, і висновками експертів існують суттєві відмінності:

- суд призначає експертизу за заявою осіб, які беруть участь у справі. Органи місцевого самоврядування надають висновки за ініціативою суду, заінтересованих осіб чи власною ініціативою [5, с. 12]. Висновок експерта надається тільки в межах процесуального правовідношення, що виникло у зв'язку з певною цивільною справою. Висновок органу місцевого самоврядування може бути складений і до порушення цивільної справи [3, с. 166];

- суб'єктом експертизи може бути тільки конкретний експерт, висновок органу місцевого самоврядування дається лише від імені цього органу, а не від імені окремого його працівника;

- експертиза відповідає на питання, що стосуються виключно фактичної сторони справи. Органи місцевого самоврядування не обмежуються лише констатацією зібраних по справі фактів, а роблять відповідні висновки про права й обов'язки осіб, які беруть участь у справі;

- суд не попереджає представників органів місцевого самоврядування про відповідальність за завідомо неправдивий висновок і за відмову без поважних причин від виконання покладених на них обов'язків, як це відбувається стосовно експертів;

- на відміну від експертизи, діяльність органів місцевого самоврядування з надання висновків ніколи не оплачується сторонами [5, с. 12].

Слід також зазначити, що експерт (на відміну від органів місцевого самоврядування) використовує для складання висновку спеціальні знання в галузі науки, мистецтва, техніки чи ремесла, які невідомі широкому загалу учасників процесуальних відносин; експерт проводить дослідження із застосу-

ванням відповідних методик, а орган місцевого самоврядування констатує факти та дає їм свою оцінку. В. Кулакова вважає, що орган місцевого самоврядування, як і експерт, є носієм спеціальних знань, але природа цих спеціальних знань специфічна. Специфіка полягає в тому, що орган місцевого самоврядування бере участь у процесі, оскільки така участь пов'язана з виконанням ними функцій, делегованих місцевим самоврядуванням. Такий орган при дачі висновку по справі використовує не лише знання, а й досвід, здобутий ним у процесі щоденної практики виконання покладених на нього функцій [3, с. 164]. Отже, висновок органу місцевого самоврядування не можна прирівняти до висновку експерта.

Якщо порівнювати висновок органу місцевого самоврядування з письмовими доказами, то за основу слід брати визначення, що передбачене ст. 64 ЦПК України. Письмовими доказами є будь-які документи, акти, довідки, листування службового або особистого характеру або витяги з них, що містять відомості про обставини, що мають значення для справи.

Письмовими доказами називають виконані на предметі будь-яким способом письмові знаки, що поєднані у відповідну систему та структуру, в яких виражені думки (ідеї), які містять інформацію (повідомлення) про обставини, що мають значення для справи. Залежно від суб'єктів, які склали письмові докази, вони класифікуються на офіційні та неофіційні. Офіційні – документи, акти, службові листування, що походять від державних і громадських органів. Неофіційні письмові докази походять від громадян. За змістом письмові докази поділяють на розпорядчі (різного роду документи – договори, заповіти, накладні тощо) та довідково-інформаційні (довідки, посвідчення, листування службового й особистого характеру). За формою виконання письмові докази поділяють на прості та нотаріально посвідчені [6, с. 104, 105].

Висновок органу місцевого самоврядування також є документом, який містить відомості про обставини, що мають значення

для справи. Таким чином, ми можемо прирівняти висновок органу місцевого самоврядування до письмового доказу – офіційного, розпорядчого, простого (згідно із зазначеною класифікацією).

Висновок органу місцевого самоврядування є важливим при ухваленні судом рішення по певній категорії справ та обов'язковим у випадках, передбачених законом. Тому необхідним є законодавче віднесення його до одного із засобів доказування, для того, щоб надати йому правового значення у цивільному процесі. У дослідженні нами встановлено, що висновок органу місцевого самоврядування прирівнюється до письмового доказу, тому пропонуємо доповнити ч. 2 ст. 57 та ч. 1 ст. 64 ЦПК України положенням про те, що *письмовими доказами, у тому числі, є висновки органів місцевого самоврядування.*

Правове регулювання подання висновку органу місцевого самоврядування у цивільних справах є недостатнім; потрібно детально розкривати питання змісту, форми, процесуального порядку їх подання та дослідження, тому важливо спочатку визначити їх правову природу, що й було здійснено у цьому дослідженні.

Література

- 1 Штефан М. Й. Підприємство і правосуддя. – К., 1992.
- 2 Джандосова Е. В. Участие в гражданском процессе государственных органов и органов местного самоуправления для дачи заключения по делу: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – 203 с.
- 3 Кулакова В. Ю. Участие в гражданском процессе государственных органов и органов местного самоуправления: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – 206 с.
- 4 Гурев П. П. О понятии судебных доказательств в советском гражданском процессе.
- 5 Каллистратова Р. Ф. Институт «особого участия» государственных и общественных организаций в советском гражданском процессе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1954.
- 6 Цивільний процес / За ред. Ю. В. Білоусова. – К., 2004. – 262 с.

Legal value of the conclusion of local self-government bodies in the civil procedure is studied in the article. Different opinions of the researchers on this issue and the degree of its regulation in the legislation of Ukraine have been analyzed in order to reach that aim. The points of view, according to which local self-government body conclusion is not a kind of proof in the civil procedure, or is considered the proof only in certain cases, or is analogized with the conclusion of expert or with the written proof, or is considered the independent means of evidence, are selected and examined. Own conclusions are made and an amendment of the civil procedural legislation, which could fill the existing gap concerning the definition of the legal nature of the conclusion, is offered.

В статті досліджується правове значення заключення органів місцевого самоуправління в гражданском процесі, проаналізовані публікації учених по цьому вопросу и степень его разработки в законодательстве Украины. Рассмотрены точки зрения в соответствии с которыми заключение органа местного самоуправления не является доказательством в гражданском процессе, или является доказательством лишь в некоторых случаях, приравнивается к выводу эксперта, к письменному доказательству, или же выступает как самостоятельное средство доказывания. Сделаны собственные выводы и предложены дополнения к гражданско-процессуальному законодательству, которые бы заполнили существующий пробел из определения правовой природы заключения.

