

П Р А В О П Р О К У Р О Р А Н А А Д М І Н І С Т Р А Т И В Н И Й П О З О В

УДК 343.62



Трагнюк Р.Р.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри організації судових
та правоохоронних органів
Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»

Анотація: У статті розглядається право прокурора на адміністративний позов. Наводяться статистичні дані про кількість прийнятих позовів адміністративними судами. Розкриваються ознаки, які характеризують адміністративний позов

Ключові слова: прокурор, право прокурора на адміністративний позов, позовна заява, адміністративний суд, підстави адміністративного позову

Частиною 1 ст. 60 та ст. 104 КАС України встановлено право прокурора звертатись до адміністративного суду із адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб. Це свідчить, що засобом порушення адміністративно-правового захисту інтересів іншої особи в адміністративному судочинстві виступає «адміністративний позов прокурора».

Адміністративний позов, як правова категорія, що належить до основних інститутів процесуально-правової науки, розглядається у літературі у декількох, але принципово не суперечливих, аспектах [3]. Зупинимось лише на основних рисах, характеризуючих адміністративний позов в умовах сьогодення.

По-перше, адміністративний позов – це конституційна гарантія судового захисту прав і свобод людини і громадянина (ч. 2 ст. 55 Конституції України). Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 року № 6-зп «Щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248² Цивільного процесуального кодексу України» частину другу статті 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен громадянин України, іноземець, особа без громадянства має гарантоване право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо вважають, що ці рішення, дія чи бездіяльність порушують їхні права і свободи або перешкоджають здійсненню цих прав і свобод, а тому потребують правового захисту в суді. Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня по відношенню до того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність) [8].

У постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 6 березня 2008 р. № 2 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» [7] вказується, що під час застосування положень КАС України щодо вирішення питання про відкриття провадження у справі, порядку та строків звернення до суду, розгляду справи адміністративні суди зобов'язані враховувати зазначені положення Рішення Конституційного Суду України, а саме те, що підлягають розгляду в судах позовні заяви на рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, які раніше не

підлягали оскарженню в судах або підлягали оскарженню не в судовому порядку, однак з урахуванням передбачених цим Кодексом строків звернення до суду (п. 8 Постанови).

По-друге, адміністративний позов представляє собою різновид звернення фізичної особи або юридичної особи до державного органу (до адміністративного суду). Доцільно зазначити, що безпосередньо поняття «звернення» знайшло своє правове закріплення і тлумачення у Законі України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року [2]. Відповідно до ст. 3 вказаного Закону звернення громадян слід розуміти як викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Цілком природно, що і визначення «адміністративного позову» відтворено у КАС України саме як звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах (п. 6 ч. 1 ст. 3). Справді, як відзначає О.І. Шостенко, адміністративний позов – це письмове звернення до адміністративного суду, яким ініціюється розгляд і вирішення адміністративно-правового спору, змістом якого є реальне або уявне порушення прав і законних інтересів невіддільних суб'єктів публічно-правових відносин з боку органів або їх посадових осіб, які наділені владно-управлінськими повноваженнями [12].

По-третє, адміністративний позов є документальним вираженням претензій позивача звернених через адміністративний суд до відповідача, оформлених і поданих відповідно до правил КАС України. Отже, адміністративний позов – це урегульована нормами адміністративного процесуального права форма вимог позивача, які пред'являються у порядку, передбаченому адміністративним процесуальним законом [5].

Розкривши таким чином юридичну природу адміністративного позову, доходимо висновку про його практичну значущість для реалізації представницької функції прокуратури в адміністративному суді, яка полягає у тому, що саме завдяки йому (позову) стає можливим здійснення у передбачених законом випадках фізичними та юридичними особами конституційного права на судовий захист від протиправних дій (бездіяльності) та рішень суб'єктів владних повноважень.

О.В. Агеев, на наш погляд, правильно аргументує позицію про те, що адміністративний позов прокурора це його письмова вимога, яка впливає зі спірного матеріально-правового відношення, заснована на конкретних юридичних фактах і пред'явлена в адміністративний суд з метою захисту прав і свобод громадян або держави, порушених неправомірними

рішеннями, діями або бездіяльністю органів виконавчої влади й місцевого самоврядування та їх посадових осіб [1].

Загальновідомо, що позов складається із декількох взаємозалежних елементів: підстави, предмету та змісту (структура позову), які в подальшому обумовлюють особливості діяльності прокурора як учасника адміністративного процесу. Адміністративний позов, як слушно підкреслює А.Т. Комзюк та інші автори навчального посібника «Адміністративний процес України» певною мірою «успадковує» ознаки та структуру позову, обґрунтованих наукою цивільного процесуального права. Підстави позову - це фактичні та юридичні обставини публічно-правового спору, які обґрунтовують, підтверджують необхідність, доцільність та можливість подання до адміністративного суду такого позову; це факти, які відповідно до матеріального права вказують на: а) наявність (відсутність) між позивачем і відповідачем правовідносин та б) обґрунтованість вимог позивача до відповідача, пов'язаних із цими відносинами. Предмет позову – це: 1) матеріально-правова вимога позивача до відповідача, 2) те на що спрямований адміністративний позов, 3) те з приводу чого подається позов. Зміст позову представляє собою вказаний у адміністративному позові конкретний спосіб судового захисту прав, свобод та інтересів особи, за здійсненням якого до адміністративного суду власне і звертається позивач [5].

Таким чином, підставами адміністративного позову, що дозволяють прокурору звернутись до адміністративного суду за захистом, можна розподілити на дві групи: а) фактичні обставини публічно-правового спору та б) норми матеріального права, які закріплюють повноваження учасників такого спору. Принципово важливим є те, що лише одночасна наявність цих двох груп обставин утворює підстави позову, а відтак гарантує прийняття поданого до суду адміністративного позову і, відповідно, відкриття провадження в адміністративній справі. Тобто, якщо спір публічного характеру, який виник із відносин за участю суб'єкта владних повноважень, є не правовим, відповідно, він не належить до компетенції адміністративного суду. Зокрема, суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі, якщо позовну заяву, подану зацікавленою особою, не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства (п. 1 ст. 109 КАС України).

Отже, адміністративний позов прокурора – це звернення уповноваженого прокурора, втілене у письмовій формі та подане в установленому адміністративним процесуальним законом порядку до

адміністративного суду на захист позивача. Адміністративний позов подається прокурором у зв'язку із: 1) порушенням чи невизнанням суб'єктом владних повноважень законних прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб та 2) необхідністю поновлення, визнання чи захисту цих прав, свобод та інтересів.

Подання адміністративного позову до адміністративного суду є своєрідною правовою реакцією прокурора на неправомірні або необгрунтовані рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень (орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень), які мають місце під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (статті 2, 3 КАС України).

Упродовж останнього часу активність органів прокуратури України в цьому напрямку невпинно зростає, що можна проілюструвати на прикладі таких статистичних показників: Кількість адміністративних позовів до адміністративних судів в системі прокуратури України у 2008 році склала 18045; у 2009 році – 26885; у 2010 році – 33264 [10]. Звичайно, за сучасних умов, діяльність органів прокуратури по здійсненню представництва в адміністративному суді пристосовується до нових правових реалій у зв'язку з уточненням у законодавстві підстав і порядку такого представництва. До адміністративного суду з адміністративним позовом вправі звертатись будь-яка особа, яка вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин. Натомість суб'єкт владних повноважень має право звернутися до адміністративного суду лише у випадках, встановлених законом (ст. 104 КАС України).

Із викладеного можна зробити висновок, що в Україні кожному гарантується, по-перше, право на адміністративний судовий захист і, по-друге, право на подання адміністративного позову до адміністративного суду. Ці положення свідчать про появу (наявність) на теоретичному рівні самостійної процесуальної конструкції «Право прокурора на адміністративний позов». Вона включає в себе такі взаємозалежні елементи: а) передумови права прокурора на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом; б) порядок (механізм) звернення прокурора до адміністративного суду з адміністративним позовом; в) гарантії реалізації права прокурора на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом [9].

У юридичній процесуальній літературі поняття права на позов хоча й не принципово, однак дещо відрізняється одне від одного. Наприклад, М.Й. Штефан, а також авторський колектив науково-практичного коментаря до КАС України вважають, що концепція права на позов представляє собою нерозривну єдність двох положень – права на пред'явлення позову і права на його задоволення. Право на пред'явлення позову і право на задоволення позову взаємопов'язані, але цілком самостійні і такі, що не збігаються за своїм змістом категорії [13; 4].

Також двоєдину, але відмінну від попередньої, пропонують концепцію права на позов Г.А. Осокіна та В.І. Тєртишніков. Вказані вчені право на позов розуміють як сукупність: 1) права на позов у матеріальному розумінні – тобто право вимагати судового захисту свого порушеного чи оспорюваного права; 2) права на позов у процесуальному розумінні – тобто права на пред'явлення позову [6; 11].

При такому підході право на позов у матеріальному розумінні – це закріплена нормами матеріального права гарантована можливість конкретного суб'єкта адміністративно-правових відносин вимагати в адміністративного суду здійснення відповідного способу захисту оспорюваних, порушених чи невизнаних прав, свобод та інтересів. Право на позов у матеріальному розумінні встановлюється судом внаслідок розгляду справи і прийняття судового рішення. Наслідком цього буває рішення, яким суд або задовольняє позов, або відмовляє у задоволенні позову.

Право на позов у процесуальному розумінні представляє собою урегульовану процесуально-правовими нормами здатність зацікавленої особи подавати у встановленому порядку позовну заяву до адміністративного суду. Це також право на відкриття адміністративної справи у суді першої інстанції з метою його вирішення по суті [5].

З метою реалізації прокурором права на адміністративний позов необхідним, є додержання таких умов:

1) у особи, на захист якої подається прокурором до адміністративного суду адміністративний позов, має бути або суб'єктивна, або процесуальна зацікавленість у результатах вирішення адміністративної справи. Виходячи із конституційних положень про те, що: по-перше, кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб та, по-друге, кожен має право, будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень

і протиправних посягань, можна зробити висновок, що подання адміністративного позову до адміністративного суду ґрунтується на засадах добровільності і диспозитивності;

2) особа, в інтересах якої звертається до адміністративного суду з адміністративним позовом прокурор має бути наділена адміністративною процесуальною правосуб'єктністю, що утворена із таких двох елементів, як адміністративна процесуальна правоздатність та адміністративна процесуальна дієздатність. Якщо ж особа не має адміністративної дієздатності, то, згідно із п. 3 ч. 3 ст. 108, п. 1 ч. 1 ст. 155 КАС України, позовна заява повертається прокурору або ж залишається без руху;

3) публічно-правовий спір, з приводу якого прокурором подається адміністративний позов, має належати до компетенції адміністративного суду, тобто належати до переліку адміністративних справ, закріплених частиною 1 ст. 17 КАС України. Відповідно, для того щоб публічно-правовий спір був вирішений адміністративним судом, він не може належати до переліку публічно-правових спорів, закріплених частиною 2 ст. 17 КАС України. Насамперед, відповідно до пункту 1 частини 1 статті 17 КАС України компетенція адміністративних судів поширюється на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності.

4) справа, яка розглядатиметься та вирішуватиметься адміністративним судом, має відкриватись у

суді першої інстанції вперше, інакше, якщо вона вже раніше була предметом судового розгляду, прокурор відповідно позбавляється права на звернення з адміністративним позовом до суду. Так, позовна заява повертається позивачеві, якщо у провадженні цього або іншого адміністративного суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав (пункт 5 частини 3 ст. 108 КАС України).

Хоча право на пред'явлення адміністративного позову є складовою частиною права кожної заінтересованої особи на звернення до адміністративного суду за захистом, для того, щоб право прокурора на подання позовної заяви до адміністративного суду могло бути реалізовано у конкретній адміністративній справі, необхідно дотримуватися встановленого законом процесуального порядку (правил) подання адміністративного позову. Такими правилами на сьогодні є: 1) дотримання вимог до позовної заяви, встановлених ст.ст. 105, 106 КАС України (форма і зміст адміністративного позову); 2) звернення прокурора до адміністративного суду повинно відбуватися у встановленні законом строки.

Отже, підводячи підсумок, зазначимо, що право прокурора на адміністративний позов – це теоретично обґрунтована правова категорія, утворена, поперше, із права прокурора вимагати судового захисту порушених чи оспорюваних «чужих» прав, свобод й інтересів, а по-друге із права прокурора на подання адміністративного позову до адміністративного суду

ЛІТЕРАТУРА:

1. Агеев О.В. Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук // О.В. Агеев. – Харків, 2006. – 20 с.
2. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.96 р. № 393 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
3. Зеленцов А.Б. Теоретические проблемы административного иска / А.Б. Зеленцов // Правоведение. – 2005. – № 6. – С. 26–41.
4. Кодекс адміністративного судочинства України: наук.- практ. коментар // [за ред.: С.В. Ківалова, О.І. Харитонова, О.М. Пасенюка, М.Р. Аракеяна та ін.]. – Харків, 2005. – 367 с.
5. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: навч. посібник / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. – К.: Прецедент, 2007. – 531 с.
6. Осокина Г.Л. Проблемы иска и права на иск / Г.Л. Осокина // Российская юстиция. – 1998. – № 1. – С. 24–25.
7. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 06 березня 2008 р. № 2 «Про практи-

ку застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» // Юридичний вісник України. – 2008. – № 15.

8. Рішення Конституційного суду України від 25.11.1997 р. № 6-зн «Щодо офіційного тлумачення ч. 2 ст. 55 Конституції України та ст. 248-2 ЦПК України» // Офіційний вісник України. – 1998. – № 8. – Ст. 116.

9. Руденко М.В. Поняття та нормативний зміст позову прокурора до адміністративного суду / М.В. Руденко // Вісник прокуратури. – 2008. – № 1. – С. 55–62.

10. Стан здійснення судочинства судами загальної юрисдикції // Вісник Верховного Суду України. – 2010. – № 7.

11. Тertyшников В.И. // Гражданский процесс: Курс лекций. – Харьков, 2001.

12. Шостенко О.І. Особливості запровадження адміністративної юстиції в Україні у контексті світової адміністративної теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. // О.І. Шостенко. – К., 2004 – 18 с.

13. Штефан М.Й. Цивільний процес: підручник для студ. юрид. навч. закл. / М.Й. Штефан. – Вид. 2-е, перероб. та доп. – К., 2001. – 696 с.

ПРАВО ПРОКУРОРА НА АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ИСК

Трагнюк Р.Р.

Аннотация: В статье рассматривается право прокурора на административный иск. Приводятся статистические данные о количестве принятых исков административными судами. Раскрываются признаки, характеризующие административный иск.

Ключевые слова: прокурор, право прокурора на административный иск, исковое заявление, административный суд, основания административного иска.

PROSECUTOR'S RIGHT OF AN ADMINISTRATIVE ACTION

Tragnyuk R.R.

Summary: The article is devoted to the prosecutor's right of an administrative action. Provides statistical information about number of actions received by administrative courts. Revealed features that characterize an administrative action.

Keywords: prosecutor, prosecutor's right of an administrative action, statement of claim, administrative court, cause of administrative action.