

5. Шергин А. П. Административная юрисдикция : монография / А. П. Шергин. – М. : Юрид. лит., 1979. – 144 с.
6. Попович С. Административное право. Общая часть : учеб. пособие / С. Попович ; [под ред. Ц. Я. Ямпольской ; пер. с сербохорват. Ю. С. Гиренко]. – М. : Юрид. лит., 1968. – 540 с.
7. Административное право Украины : учеб. для студ. высш. учеб. заведений юрид. спец. / [Ю. П. Битяк, В. В. Богущий, В. Н. Гарашук и др. ; под ред. Ю. П. Битяка]. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – Х. : Право, 2003. – 576 с.
8. Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение : учеб. пособие / Л. В. Коваль. – К. : Вища шк., 1979. – 228 с.
9. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учеб. пособие / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М. : Зерцало ; Теис, 1996. – 624 с.
10. Бандурка А. М. Административный процесс : учебник / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – Харьков : Изд-во НУВД, 2001. – 352 с.
11. Комзюк А. Т. Адміністративно-юрисдикційне провадження: проблеми вдосконалення / А. Т. Комзюк // Виконавча влада і адміністративне право : підручник / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Ін Юре, 2002. – 661 с.
12. Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть) : учеб. пособие / А. С. Васильев. – Харьков : Одиссей 2001. – 288 с.

Надійшла до редколегії 15.12.2010

ИЩУК А. С. К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПОНЯТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННЫХ ПРОИЗВОДСТВ

Рассмотрены проблемные вопросы определения понятия административно-юрисдикционных производств. Исследована их правовая природа и виды, изложены взгляды автора относительно их формулирования.

ISCHUK O. TO THE QUESTION ABOUT THE DECISION OF CONCEPT OF ADMINISTRATIVE JURISDICTION TREATMENT

The article deals with issues of concern the definition of administrative jurisdiction treatment. Its legal nature and kinds are researched author's own views according to its formation are expressed.

УДК 347.9

І. І. ДІТКЕВИЧ,

аспірант

Київського міжнародного університету

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕСУАЛЬНА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ПРОКУРОРА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Досліджено адміністративну процесуальну правосуб'єктність прокурора, її поняття, зміст, значення та роль в адміністративному судочинстві України. Визначено особливості реалізації адміністративної процесуальної правосуб'єктності органами прокуратури, їх функції та повноваження в адміністративному процесі.

Після проголошення незалежності України суди загальної юрисдикції почали набувати важливого значення в суспільстві та державі як органи публічної адміністрації, які мають забезпечувати точне й неухильне застосування чинного законодавства, що, у свою чергу, є однією з обов'язкових умов захисту прав і свобод людини, прав і законних інтересів юридичних осіб, а також інтересів самого суспільства і держави.

Запровадження адміністративного судочинства як окремої юрисдикційної діяльності спеціалізованих судів є не тільки елементом вдос-

коналення судової системи України та способам розвантаження загальних і господарських судів, але й викликано об'єктивною потребою в існуванні спеціального судового механізму розв'язання публічно-правових спорів.

Водночас належне виконання адміністративними судами правосуддя у вирішенні підсудних їм справ повинно відбуватися виключно до норм адміністративно-процесуального законодавства, які з прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [1] збагатилися принципово новими поняттями та категоріями.

У цьому аспекті поглибленого аналізу потребує ціла низка процесуальних явищ, безпосередньо пов'язаних із функціонуванням в Україні адміністративної юстиції, зокрема такого питання, як визначення та реалізація адміністративної процесуальної правосуб'єктності органів та осіб, які беруть участь у справі.

Певні спроби дослідження вказаної проблематики здійснювалися такими ученими, як В. І. Шишкін, Н. В. Александрова, І. О. Хар, В. К. Матвійчук, Р. О. Куйбіда, А. Т. Комзюк, А. О. Селіванов, І. Б. Коліушко, О. В. Кузьменко тощо. Проте аспект процесуального статусу учасників адміністративного процесу у них розглядається лише в контексті загального вивчення відправлення адміністративного судочинства.

У даній статті зроблена спроба аналізу законодавчого регулювання адміністративної процесуальної правосуб'єктності прокурора, який здійснює представництво в адміністративному суді. Актуальність вивчення прав та обов'язків органів прокуратури викликає необхідність встановити сутність інституту їх участі в адміністративному процесі.

По-перше, потрібно відзначити, що повноваження, якими наділений прокурор в адміністративному процесі, регулюються не лише статтями 60, 61 КАСУ, але й статтями 5, 34, 35, 37 Закону України «Про прокуратуру» [2], а також іншими нормативно-правовими актами.

Так, ч. 1 ст. 60 КАСУ передбачає, що у випадках, встановлених законом, прокурор може звертатися до адміністративного суду із адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах. У той же час Закон України «Про прокуратуру» закріплює за прокурором можливість вступати у розпочатий процес. У зв'язку з цим у юридичній літературі висловлюють різні точки зору. Прихильники одного підходу вважають, що порушення справи у суді прокурором можливо як за власною ініціативою, незалежно від волі особи, в інтересах якої подається позовна заява, так і в результаті отримання заяв від фізичних і юридичних осіб, у яких містяться відомості про порушення прав і прохання вступити на їх захист [3, с. 8; 4, с. 59].

Інша група вчених вказує, що звернення прокурора із позовною заявою незалежно від бажання особи, на захист якої вона подається, може призвести до порушення диспозитивних його прав. Останній підхід не позбавлений сенсу, оскільки у такому випадку можуть порушуватися не лише диспозитивні права осіб, на захист яких подається адміністративний позов,

але й суто етичні норми, що може призвести до негативних наслідків.

Законодавцем також встановлено правило, відповідно до якого у випадку, коли фізична особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність і на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов не підтримує позовні вимоги, суд залишає позовну заяву без розгляду (ч. 3 ст. 61 КАСУ). Як бачимо, суд керується тим, що особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність, сама вирішує питання про те, порушені її суб'єктивні публічні права чи ні, незалежно від того, що на захист її прав та законних інтересів подано адміністративний позов.

З огляду на вказаний правовий припис відзначимо, що метою участі прокурора в адміністративному судочинстві є захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб. Необхідно звернути увагу і на те, що у ст. 121 Конституції України визначено, що на прокуратуру покладається, поряд із підтриманням державного обвинувачення та іншими функціями, представництво інтересів громадянина або держави в суді.

Так, з цього приводу В. К. Гусаров указує на те, що прокурор як представник держави діє на підставі закону, захищає в суді інтереси держави або необмеженого кола осіб [5, с. 5–6].

П. І. Радченко під функцією прокурора розуміє діяльність прокурора, спрямовану на захист інтересів громадянина і держави шляхом порушення справ в суді, прийняття участі в їх розгляді, а також у провадженні щодо перевірки законності та обґрунтованості рішень, ухвал чи постанов суду [6, с. 115].

На думку М. Косюти, під представницькою функцією прокурора слід розуміти захист від неправомірних посягань на найважливіші соціальні цінності, закріплені в Конституції України та інших актах законодавства [7, с. 55].

Як визначено у ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру», представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави. Інтереси держави відповідно до роз'яснень Конституційного Суду України можуть збігатися повністю, частково з інтересами державних органів, державних підприємств та організацій чи з інтересами господарських товариств з часткою державної власності у статутному фонді і, крім того, держава може вбачати свої інтереси не тільки в їх діяльності, але й у діяльності

приватних підприємств, товариств [8].

Звернення прокурора від імені держави до адміністративного суду з позовом або позовною заявою на захист прав, свобод та інтересів інших осіб, його участь у розгляді адміністративними судами справ, внесення апеляційного чи касаційного подання або вчинення інших процесуальних дій на захист інтересів громадянина чи держави не може розглядатись представництвом у розумінні ст. 60 КАСУ ні стосовно громадянина, ні стосовно державних органів чи юридичних осіб, на користь яких прокурор заявляє вимоги у адміністративному позові, оскільки діє він у процесі не від їх імені, а від імені держави.

Саме тому необхідно визнати правильним підхід тих учених, які вважають, що участь прокурора у юридичному процесі не є різновидом ні загального, ні процесуального представництва і визнання участі прокурора представництвом є випадком формальної недосконалості [9, с. 60].

Так, у юридичній літературі неодноразово висловлювали думку, відповідно до якої прокуратура, як і органи державного управління, громадські організації та громадяни, що порушують у суді справи на захист прав і інтересів інших осіб, виконують у суді правозаступницькі функції, які необхідно відмежовувати від представницьких, здійснюваних адвокатами та іншими представниками [10, с. 188–191], що є цілком логічним.

Вважаємо, що прокурор не є представником сторони. Його не можна розглядати в адміністративному процесі і як сторону, як в прямому так і процесуальному розумінні. Беручи участь у судових засіданнях, прокурор діє від імені держави на захист прав, свобод та інтересів інших осіб, державних інтересів у випадках, передбачених законом.

Щодо терміна «інтереси держави», який використовується у законодавчих актах, то більшість учених визначають його як закріплену Конституцією та законами України, міжнародними договорами та актами систему фундаментальних цінностей у найбільш важливих сферах життєдіяльності народу та суспільства (політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науковій, технологічній, інформаційній). Термін «інтереси» має невизначений зміст і в кожному конкретному випадку прокурору необхідно встановити, чи були порушені інтереси особи, громадянина держави, закріплені у Конституції та інших нормативно-правових актах, які створюють необхідний правовий режим забезпечення різноманітних

інтересів [11, с. 47].

Зазвичай право прокурора на звернення до адміністративного суду та вступ у справу чітко обмежені представництвом певної категорії громадян: людей похилого віку, дітей, малозабезпечених та інших осіб, які неспроможні самотійно захистити свої права у суді. Приводом для представництва прокурора у суді є саме звернення до прокуратури фізичних осіб, тобто рішення самої особи про необхідність її захисту прокуратурою. Така правова допомога надається громадянам безоплатно (за рахунок держави), і спрямована на захист конституційних прав найменш захищених верств населення (ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру»).

Майже ідентичні підходи щодо випадків звернення прокурора можна зустріти у навчальній літературі. Наприклад, Є. Г. Пушкар виокремлює такі випадки звернення прокурора до суду з позовною заявою на захист прав інших осіб: коли заінтересована особа, права якої порушені, бажає звернутися до суду, але з поважних причин зробити це сама не може (хвороба, недієздатність тощо); коли заінтересована особа може реалізувати право на судовий захист, але з певних причин не може цього зробити, через що порушуються державні та суспільні інтереси або права та інтереси інших громадян [12, с. 87].

Деякі учені вважають, що прокурор повинен подати позов перш за все в інтересах тих громадян, які внаслідок віку, стану здоров'я, матеріального становища та з інших поважних причин не здатні самотійно захистити себе [13, с. 63].

Отже, підставою представництва у суді інтересів фізичних осіб є їх неспроможність через фізичний стан або матеріальне становище, похилий вік або з інших поважних причин самотійно захищати свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження, а інтересів держави – наявність порушень або загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів унаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою.

Варто підкреслити, що вступу у процес органів прокуратури має передувати відповідна заява заінтересованої особи, звернена до цих органів та їх посадових осіб. Тобто звернутися до адміністративного суду із адміністративним позовом прокурор за власною ініціативою не може, оскільки у такому разі буде порушено принцип диспозитивності, відповідно до якого особа, що бере участь у справі, розпоряджається

своїми вимогами щодо предмету спору на свій розсуд самостійно.

З іншого боку, аналізуючи адміністративну процесуальну правосуб'єктність прокурора, необхідно розглянути деякі диспозитивні права, які має даний учасник адміністративного процесу у випадку участі у судочинстві в адміністративних справах з метою захисту прав, свобод та інтересів інших осіб.

У зв'язку з цим необхідно відзначити, що відмова прокурора від позову не є причиною для закінчення провадження у справі, оскільки особа, в інтересах якої пред'являється позов, може самостійно захистити свої права як сторона (позивач).

Проте, як підкреслено законодавцем, прокурор не має право закінчити справу примиренням (ч. 1 ст. 61 КАСУ), оскільки дані права належать лише сторонам та третім особам як суб'єктам спірних процесуальних правовідносин.

Крім того, за своїми юридичними наслідками відмова прокурора від позову відрізняється від відмови сторони тим, що вона призведе до закінчення провадження у справі, якщо заінтересована особа, на захист якої прокурором подано позов, погодиться із такою відмовою, а суд її прийме. Відмова заінтересованої сторони від адміністративного позову призведе до залишення цього позову без розгляду незалежно від того, погоджується на це прокурор чи ні. Відповідно прокурор, як й інші органи та особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, значно обмежені наданими їм диспозитивними процесуальними правами. Так, відмова органів та осіб, визначених у ст. 61 КАСУ, від адміністративного позову або зміна позовних вимог не позбавляє особу, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов,

права вимагати від суду розгляду справи, вирішення позовної заяви із первісними правовими вимогами.

Частина 4 ст. 61 КАСУ також визначає, що прокурор, який не брав участі у справі, з метою вирішення питання про наявність підстав для подання апеляційної чи касаційної скарги, скарги за винятковими обставинами, заяви про перегляд рішення за нововиявленими обставинами має право знайомитися з матеріалами справи в адміністративному суді. Цей законодавчий припис визначено на підставі Закону України «Про прокуратуру», а також на підставі наказу Генеральної прокуратури «Про діяльність прокурорів по представництву інтересів громадян і держави у судах». Так, прокуратура повинна активно використовувати надані законом повноваження щодо участі в розгляді будь-якої справи та вступу у справу в будь-якій стадії процесу, якщо цього потребує захист прав та законних інтересів громадян та держави. Про намір вступати у розгляд справи, порушеної з ініціативи інших осіб, прокуратура має завчасно повідомляти суд [14, с. 437].

Згідно з результатами дослідження адміністративної процесуальної правосуб'єктності органів прокуратури, які захищають в адміністративному процесі державний інтерес, можна зробити висновок про обмеження повноважень указаних суб'єктів в адміністративному судочинстві, оскільки вони не є учасниками матеріально-правового спору. Цілеспрямованість участі прокурора в адміністративному судочинстві необхідно пов'язувати з окремими випадками захисту прав та інтересів інших осіб або державних чи суспільних інтересів відповідно до покладених на них функціональних обов'язків.

Список використаної літератури

1. Кодекс адміністративного судопроизводства України. – Харьков : Одиссей, 2005. – 168 с.
2. Про прокуратуру : закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
3. Вернидубов І. Функції прокуратури на перехідний період / І. Вернидубов // Право України. – 1998. – № 2. – С. 7–10.
4. Руденко В. Представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді (теоретичний і практичний аспекти) / В. Руденко, В. Глаговський // Право України. – 1997. – № 11. – С. 59–63.
5. Гусаров К. В. Проблеми цивільної процесуальної правосуб'єктності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне право» / К. В. Гусаров. – Х., 2000. – 21 с.
6. Радченко П. И. Участие прокурора в гражданском процессе : учеб. пособие / П. И. Радченко. – Харьков : Одиссей, 2001. – 328 с.
7. Косюта М. Правове регулювання представницької функції прокуратури / М. Косюта // Право України. – 1997. – № 12. – С. 55.
8. Рішення Конституційного Суду України від 8 квіт. 1999 р. №3-рп/99 // Вісник Конституційного Суду України. – 1999. – № 2. – 54 с.

9. Комаров В. В. Цивільні процесуальні відносини та їх суб'єкти : навч. посіб. для студ. юрид. вузів та ф-тів / В. В. Комаров, П. І. Радченко – К. : Вентури, 1991. – 336 с.

10. Шумський П. В. Прокуратура України : навч. посіб. для студ. юрид. вузів та ф-тів / П. В. Шумський. – К. : Вентури, 1998. – 245 с.

11. Руденко Н. Представительство прокуратуры в суде: украинский вариант / Н. Руденко // Законность. – 1998. – № 7. – С. 46–50.

12. Пушкар Е. Г. Основания участия прокурора в гражданском процессе: теория и практика его применения // Тезисы докладов и научных сообщений Республиканской научно-практической конференции (18 марта 1992 г.). – Харьков, 1992. – С. 87–88.

13. Суботін Є. Представницька функція прокуратури / Є. Суботін, О. Черв'якова, І. Марочкін // Право України. – 1997. – № 11. – С. 63–65.

14. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2 т. Т. 1 / В. К. Матвійчук, І. О. Хар ; за заг. ред. В. К. Матвійчука. – Вид. 2-ге, змін. та доп. – К. : Алерта ; КНТ, 2008. – 787 с.

Надійшла до редколегії 02.12.2010

ДИТКЕВИЧ И. И. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ ПРОКУРОРА В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Исследована категория административной процессуальной правосубъектности, ее понятие, содержание, значение и роль в административном судопроизводстве Украины. Определены особенности реализации административной процессуальной правосубъектности органами прокуратуры, их функции и полномочия в административном процессе.

DITKEVICH I. ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LEGAL SUBJECTIVITY OF THE PROSECUTOR IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

The administrative procedural legal subjectivity of prosecutor, its concept, maintenance, significance and place in the administrative proceedings of Ukraine are researched. The features of realization of the administrative procedural legal subjectivity are researched, which is provided to prosecutor's office of Ukraine bodies, their functions and powers in administrative proceedings.

УДК 342:621.39

О. В. ТЕР-СТЕПАНЯН,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ У СФЕРІ ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙ ТА ПОШТОВОГО ЗВ'ЯЗКУ: ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ

Досліджено поняття «адміністративна послуга» з метою визначення переліку адміністративних послуг у сфері телекомунікацій та поштового зв'язку та їх основних ознак.

Ефективне та вільне здійснення прав людини – одна з головних ознак демократичного суспільства і правової держави. Права людини в сучасному українському суспільстві мають стати не другорядним завданням, що здійснюється у сфері функціонування виконавчої влади, а її найголовнішою метою, яка покликана принципово змінити історичну парадигму відношення між державою і людиною.

Мета «служіння» держави інтересам людини хоч і знайшла пряме текстуальне відтворення в Концепції адміністративної реформи, але поки що не стала пріоритетною як у свідомості державних службовців, так і в практичній діяльності органів публічної влади. Це складне за-

вдання, оскільки потребує якісно нового підходу до сутності та функціональної орієнтації органів влади, запровадження її нової ідеології.

Правове регулювання відносин органів публічної влади з громадянами та юридичними особами є однією з актуальних проблем українського суспільства. Із розвитком демократії в адміністративному праві, покликаному регулювати саме відносини між державою та людиною, змінюються правові засоби й методи впливу публічної влади на суспільні відносини, що зумовлено появою нових категорій в адміністративному праві, виникають нові інститути, наприклад інститут адміністративних послуг.

Реалізація адміністративної реформи в