

А.В. ГУСАРОВА,
аспірант

(Національна академія прокуратури України)

ВСТУП ПРОКУРОРА У СПРАВУ, ВІДКРИТУ СУДОМ ЗА ЗВЕРНЕННЯМ ІНШОЇ ОСОБИ, У СВІТЛІ РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ № 7-РП/2009 ВІД 16.04.2009

Передбачаючи можливість звернення особи з позовом до суб'єкта владних повноважень в адміністративний суд, держава надає громадянину додаткові гарантії захисту порушених прав, свобод та інтересів з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Виходячи з цього, суть адміністративної юстиції розглядається як захист суб'єктивних публічних прав суб'єктів матеріальних правовідносин [1, 26].

Статтями 60, 61 КАС України передбачено участь прокурора у справах, що розглядаються адміністративними судами. Прокурор віднесений до органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб та здійснювати представництво на будь-якій стадії адміністративного процесу.

Юридичний інтерес прокурора до процесу завжди має державний характер, який визначається місцем прокуратури у системі органів державної влади. Участь прокурора в адміністративному процесі – це правова гарантія непорушності встановлених Конституцією прав і свобод громадян, ухвалення законного і обґрунтованого рішення [2, 101–103].

Аналіз норм КАС України та наукових публікацій [1, 26–28; 3, 69–71; 4, 9–11; 5, 42–44] дозволяє зробити висновок, що справа буде розглядатися в адміністративному суді лише тоді, коли предметом спору будуть правовідносини, пов'язані з реалізацією суб'єктом владних повноважень функцій організаційно-розпорядчого характеру, прикладом чого є прийняття органами державної влади та місцевого самоврядування правозастосовчих актів.

Випадки порушення вимог законодавства при прийнятті таких актів носять не одинич-

ний характер [6]. Однак, в представницькій діяльності прокурора на вказаному напрямі виникають певні труднощі. Так, ст.ст. 20, 23 Закону України «Про прокуратуру» передбачено право прокурора вносити подання про скасування нормативно-правового акта, окремих його частин або приведення його у відповідність із законом.

Відповідно до ч. 3 ст. 20, ч. 1, 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» при виявленні порушень закону прокурор у межах своєї компетенції має право вносити подання як акт реагування з вимогою щодо скасування нормативно-правового акта, окремих його частин або приведення його у відповідність із законом. Про результати розгляду подання та вжиті заходи відповідний прокурор має бути повідомлений у визначений ним у поданні строк, який не може бути меншим 10 днів.

Важливе значення для реалізації наданих прокурору законодавством повноважень має рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 р. № 7-рп/2009 [7, 20], яке перебуває, на нашу думку, у певній колізії з нормами Закону України «Про прокуратуру». Так, у вказаному рішенні зазначено, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються прокурором у встановленому Законом України «Про прокуратуру» порядку з одночасним зверненням до суду. Однак, в разі звернення прокурора до суду без отримання відповіді на подання буде відсутнім спір про право, що не відповідатиме вимогам ч. 2 ст. 17 КАС України щодо наявності такого спору.

За таких підстав вважаємо доцільним звернення прокурора до суду з позовом до

суб'єкта владних повноважень щодо оскарження його рішення при відмові органу в задоволенні подання прокурора.

Ухвалюючи рішення, Конституційний Суд України прийшов до висновку, що органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення.

За наведених підстав подання прокурора при виникненні відповідно до прийнятого рішення правовідносин, пов'язаних з реалізацією прав та інтересів, буде відхилено. Однак, в даному випадку, прокурор не позбавлений права на звернення до суду з вимогою щодо задоволення його подання та відміни чи зміни прийнятого акту. Лише за рішенням суду в такому випадку може бути застосована реституція до правовідносин, що виникли за рішенням органу місцевого самоврядування.

Питання скасування рішень органів місцевого самоврядування врегульовані також Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8, 20]. Зокрема, відповідно до п. 10 ст. 59 вказаного Закону, акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції України визнаються незаконними в судовому порядку. Крім того, на підставі ст. 55 Конституції України щодо гарантування кожного права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади можуть бути визнані незаконними без попереднього внесення прокурором подання шляхом безпосереднього звернення до суду і рішення органів державної влади. Цілком слушною за таких обставин вважаємо думку М.М. Руденко, що у новому Законі «Про прокуратуру» слід закріпити поряд з іншими видами прокурорських актів адміністративний позов прокурора [9, 196].

Таким чином, незаконні акти органів місцевого самоврядування та органів державної влади можуть бути скасовані шляхом внесення прокурором подання та шляхом звернення до суду. При цьому звернення до суду можливе як при відхиленні подання прокурора, так і шляхом безпосереднього оскар-

ження до суду рішення органу державної влади чи органу місцевого самоврядування. При цьому, при поданні позову в разі відхилення подання прокурор виступає у якості позивача, оскільки відмовою у задоволенні акту прокурорського реагування порушені його інтереси та інтереси прокуратури як державного органу, діяльність якого спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку.

Л. Єгоровим звертається слухна увага на складність заявлення позову прокурором (омінаючи процедуру внесення подання) про визнання незаконними рішень органів місцевого самоврядування, якими зачіпаються права та інтереси необмеженого кола осіб (наприклад, скорочення мережі лікувальних закладів). В такому разі важко визначитися з вибором належного позивача, оскільки такими рішеннями порушуються права та інтереси невизначеного кола осіб або всієї територіальної громади [10, 12]. За таких підстав погоджуємось, що в даному випадку більш прийнятним буде застосування такого підходу до визнання акту незаконним, як першочергове внесення подання на рішення ради, а у разі його відхилення вбачається за доцільне в межах, визначених чинним законодавством, звернення з адміністративним позовом саме прокурора як суб'єкта владних повноважень [11, 44, 46–47].

Важливим для практичної реалізації вступу прокурора у справу, відкрити судом за зверненням іншої особи є рішення Конституційного Суду України № 7-рп/2009.

У рішенні Конституційного Суду України № 7-рп/2009 від 16 квітня 2009 р. зазначено, що право прокурора оскаржувати до суду рішення органів місцевого самоврядування не є абсолютним, оскільки у Конституції України закріплено, що її норми є нормами прямої дії, а отже, звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, як і право на оскарження в суді рішень органів місцевого самоврядування гарантується безпосередньо на підставі Конституції України кожному [7, 19].

Права (інтереси) місцевого самоврядування – комплексне поняття, яке об'єднує права (інтереси) як муніципальних утворень, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, так і громадян. Якщо виданий

органом місцевого самоврядування акт обмежує права місцевого самоврядування, або порушує права територіальної громади, то це значить, що порушені права кожного учасника самоврядування [12, 46–47]. Порушення прав місцевого самоврядування, таким чином, неминуче тягне за собою порушення прав кожного мешканця громади, що дає йому право на оскарження рішення до органу, що його прийняв, та звернення до суду.

В даному випадку, прокурор, застосовуючи надане йому ст. 35 Закону України «Про прокуратуру» право, може вступити у справу в інтересах громадянина, який оскаржує рішення органу місцевого самоврядування чи органу державної влади на будь-якому етапі її розгляду, визначивши та обґрунтувавши підстави для представництва інтересів громадянина або держави.

У випадку вступу прокурора у справу в інтересах держави виникатиме проблема у визначенні сторін спору. Конституційний Суд України у рішенні № 3-рп від 8 квітня 1999 р. зазначив, що держава може вбачати свої інтереси не тільки в діяльності державних органів і підприємств, але й в діяльності приватних підприємств [13, 35]. В цьому випадку виникає запитання: чи не буде в такому разі співпадіння особи позивача та відповідача? Так, обґрунтовуючи необхідність захисту інтересів приватного підприємства, в діяльності якого держава вбачає свій інтерес, прокурор, як вже було зазначено, зобов'язаний визначити орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах. В той же час відповідачем у справі являтиметься суб'єкт владних повноважень, тобто 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 (п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України). У випадку вступу прокурора у справу в інтересах приватного підприємства фактично можливі випадки співпадіння особи позивача та відповідача.

З іншого боку, КАС України передбачає розгляд адміністративними судами спорів між суб'єктами владних повноважень, проте

цей розгляд обмежений питаннями реалізації їх компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень. Таким чином, вступ прокурора у справу в інтересах приватного підприємства та суб'єкту владних повноважень, не дивлячись на теоретичну можливість, при практичній його реалізації стикатиметься з низкою проблем.

Дослідження вказаного питання дозволяє зробити висновок про необхідність його подальшого вивчення та вдосконалення законодавства з приводу вступу прокурора у справу, розпочату судом за позовом іншої особи.

Список літератури:

1. *Селіванов А.О.* Конституційно-правова характеристика публічної влади в адміністративній юрисдикції суду / А.О. Селіванов // Вісник Верховного Суду України. – 2006. – № 11.
2. *Руденко М.В.* Прокурор як учасник цивільного та адміністративного процесу / М.В. Руденко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доп. та наук. повід. учасн. міжнар. наук.-практ. конф. (25–26 січ. 2007 р.). – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2007.
3. *Анпілогов О.* Права та свободи громадянина як об'єкт захисту прокурором / О. Анпілогов // Вісник прокуратури. – 2007. – № 3.
4. *Коліушко І.Б.* «Концептуальні вади» Кодексу адміністративного судочинства чи свідомий вибір? / І.Б. Коліушко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доп. та наук. повід. учасн. міжнар. наук.-практ. конф. (25–26 січ. 2007 р.). – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2007.
5. *Анпілогов О.В.* Правовий інститут захисту прав і законних інтересів людини та громадянина прокурором в судовому адміністративному процесі / О.В. Анпілогов // Вісник Верховного Суду України. – 2006. – № 11.
6. *Вищий адміністративний суд України.* Аналітичний огляд стану здійснення судочинства Вищим адміністративним судом України у 2010 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?](http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_)

m=publications&t=rec&id=1357&fp=1

7. *Рішення Конституційного Суду України № 7-рп/2009 від 16 квітня 2009 р. // Вісник Конституційного Суду України. – 2009. – № 3.*

8. *Про місцеве самоврядування : Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 р. // Офіційний вісник України. – 1997. – № 25. – код акту 1051/1997.*

9. *Руденко М.М. Організаційно-правовий аспект представництва прокурором інтересів громадян або держави в адміністративному суді : дис. ... канд. юрид. наук / М.М. Руденко. – К., 2009.*

10. *Егорова Л. Процессуальные противоречия судебной защиты публичных интересов / Л. Егорова // Законность. – 2006. – № 2.*

11. *Омельченко О. Щодо проблеми оскарження актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування / О. Омельченко // Вісник прокуратури. – 2010. – № 10.*

12. *Сергеев А. Судебная защита прав местного самоуправления / А. Сергеев // Законность. – 2006. – № 2.*

13. *Рішення Конституційного суду України від 8 квітня 1999 р. № 3-рп/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 15. – код акту 7308/1999.*

Л.В. КИСЕЛЬОВА,
адвокат

РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ, КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ ТА ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ У СИСТЕМІ ПРАВА УКРАЇНИ: ЗАСТОСУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ

Вивчення судової практики, вказує на той факт, що застосування рішень всіх зазначених судів є доволі рідким. Також однією із найгостріших проблем вітчизняного судочинства є реальне виконання судових рішень. Важливість теми зумовлена реаліями сьогодення, тому буде доречно поглянути на це питання саме в площині застосування та виконання зазначених рішень.

Система права являє собою комплекс взаємопов'язаних і взаємодіючих чинних юридичних норм держави, а її структура – це об'єктивно зумовлена внутрішня організація права держави, яка полягає в єдності й погодженості всіх юридичних норм держави та в їхньому розподілі за галузями та інститутами права. Співвідношення система права і система законодавства можна визначити, як співвідношення змісту і форми його виразу.

Судові рішення – це акти правосуддя у справі, які ґрунтуються на встановлених у судовому засіданні фактах і застосуванні

норм матеріального та процесуального права [14, 402].

Прикладом, п. 2 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 18 грудня 2009 року № 14 «Про судові рішення у цивільній справі» визначає, що рішення суду як найважливіший акт правосуддя покликане забезпечити захист гарантованих Конституцією України прав і свобод людини та здійснення проголошеного Основним Законом України принципу верховенства права. Згідно п. 12 у мотивувальній частині кожного рішення має бути наведено також посилання на закон та інші нормативно-правові акти матеріального права, у відповідних випадках – на норми Конституції України, на відповідні статті ЦПК й інші норми процесуального права. У разі необхідності мають бути посилання на Конвенцію та рішення Європейського суду з прав людини, які згідно із Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав