

Відповідно до ст. 121 Конституції України та ст. 5 Закону України “Про прокуратуру”, на прокуратуру покладені такі функції:

- підтримання державного обвинувачення в суді;
- представництво інтересів держави і громадянина в суді;
- нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також у разі застосування інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Крім того, прокуратура керується основними принципами організації та діяльності: централізації; незалежності; захисту прав громадян на основі їх рівності перед законом; публічності; гласності; позапартійності; єдності; законності.

Діяльність органів прокуратури спрямована на всебічне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і захист від неправомірних посягань. Прокуратура є невід’ємним органом правової держави.

Література

1. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96ВР // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996. — 1996 р. — № 30. — Ст. 141 (зі змінами).
2. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 р.
3. Гель А.П. Правоохоронні органи України : курс лекцій / А.П. Гель, Г.С. Семаков, Д.П. Цвігун. — К. : МАУП, 2000.
4. Грошевой Ю.М. Прокурорський нагляд в Україні : навчальний посібник / Ю.М. Грошевой. — К., 1993.
5. Давиденко Л.М. Ціль, завдання і функції прокуратури / Л.М. Давиденко. — Харків, 1992.
6. Шумський П.В. Прокуратура України / П.В. Шумський. — К. : Вентурі, 1998.
7. Юзикова Н.С. Система судебных и правоохранительных органов Украины : учебное пособие / Н.С. Юзикова. — Днепропетровск : УкО ИМА-прес, 2000.
8. Бандурка А.М. Судебные и правоохранительные органы Украины : учебник / под ред. проф. А.М. Бандурки. — Харьков : Ун-т внутр. дел, 1999.

УДК 342.925

П.В. Вовк

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ТА СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОЗОВУ

Статтею 3 Конституції України [1] закріплено спрямованість і зміст діяльності держави щодо забезпечення прав і свобод людини. Реалізація цієї конституційної норми передбачає формування і дію адекватного механізму державної влади у формі системи державних органів, наділених необхідними повноваженнями. Одним з елементів такого механізму є судова система. Саме суд, здійснюючи правосуддя, на засадах верховенства права забезпечує захист гарантованих Конституцією України та законами прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави [2].

Найбільш дієвим захистом від порушень законних інтересів, прав і свобод людини і громадянина органами, наділеними державно-владними повноваженнями, є захист, який здійснюється адміністративними судами. Саме на адміністративний суд покладається завдання щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України) [3]).

Захист прав, свобод, законних інтересів адміністративними судами передбачає наявність певного процесуального порядку його здійснення і розпочинається поданням позовної заяви (адміністративного позову) до суду. Встановлення саме такої форми звернення до адміністративного суду означає, що захист відбуватиметься у формі позовного провадження.

Проблеми правової природи, вдосконалення процесуальних форм здійснення позовного провадження, у тому числі, і процесуальної підстави його здійснення — адміністративного позову — є порівняно новим напрямком наукового пошуку. Питання про сутність позову було предметом наукового аналізу, в основному, науки цивільного права та процесу, оскільки запровадження позовного провадження для вирішення цивільно-правових спорів випробувано часом та доктринальне обґрунтовано [4–8 тощо].

В дослідженнях з адміністративного права та процесу про правову природу адміністративного позову зазначалось, в основному, у межах ширших за змістом наукових проблем: становлення адміністративної юстиції [9–11 тощо], формування засад судового адміністративного процесу [12], адміністративного процесу [13; 14 тощо], адміністративного судочинства [15; 16], адміністративного процесуального права [17]. Конкретно проблему визначення поняття адміністративного позову досліджував Е.Ю. Швед [18].

Разом з тим, проблема визначення правової природи адміністративного позову ще потребує уваги з боку науковців і є недостатньо проаналізованою. Потреба здійснення поглибленого аналізу зазначеної проблеми ґрунтується на необхідності вироблення теоретично обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення процесуального порядку розгляду адміністративних справ адміністративними судами, і, тим самим, суттєвого підвищення дієвості судового захисту прав і свобод людини і громадянина від порушень з боку державних органів (посадових і службових осіб), наділених владними повноваженнями.

Дослідження правової природи адміністративного позову обумовлює потребу звернення до напрацювань вчених, які вивчали питання формування теоретичних засад процесу. Так, В.О. Рязановський зазначав, що запровадженню адміністративного позову у багатьох країнах передувала відомча скарга (країни Західної Європи та Америки), а в окремих державах, хоча і зберігає деякі риси скарги, однак по суті є позовом про захист суб'єктивних прав громадян, а не правопорядку як такого [19, с. 24–28].

У Франції інститут адміністративної юстиції передбачає два види адміністративного позову: простий та надзвичайний. Простий адміністративний позов являє собою позов про поновлення порушеного суб'єктивного права. За змістом і процедурою аналогічний цивільному позову, а підставою його подання визначене порушення суб'єктивного приватного права. Надзвичайний адміністративний позов інакше називають позовом про перевищення влади. Позовну вимогу становить вимога про відміну незаконного акту органу державної влади. Підставами визначені: а) перевищення повноважень відомствами, б) порушення норм матеріального права, в) вчинення дій, не передбачених наданими законом повноваженнями. Німецькі вчені вказують, що адміністративним позовом є позов, який має за мету встановлення та захист суб'єктивних публічних прав громадян, охорона яких є завданням адміністративної юстиції [20, с. 102-110].

Дослідники питань формування та здійснення адміністративного судочинства (Уткін Д.В. [20], Надольська Ю.В. [21] та інші) відзначали залежність особливостей адміністративного позову від підвідомчості вирішення правових спорів у публічно-правовій сфері. Так, у країнах, де підвідомчість щодо розгляду цієї категорії спорів належить загальним судам (Англія, США, Бельгія, Швеція, Норвегія, Данія тощо) адміністративний позов подібний до цивільного позову. Охорона прав у публічно-правовій сфері подібна за процедурою судовій охороні суб'єктивних приватних прав.

Чинним законодавством визначений і позасудовий порядок розгляду питань, пов'язаних із порушенням прав, свобод, законних інтересів у публічно-правовій сфері, який реалізується у формі процедур оскарження. Так, Законом України "Про звернення громадян" [22] передбачено, що скарга — звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. Отже, на законодавчому рівні встановлено, що сутність скарги полягає не у вирішенні спору, але нею реалізується право на поновлення порушених прав та захист законних інтересів. Звідси випливає висновок про те, що скарга проявляється тоді, коли відносини між громадянином і суб'єктом владних повноважень не набувають позитивного змісту. Фактичну підставу позовного провадження складає спір про право. Стосовно оскарження, його підставою не є спір, але помилкове застосування (чи незастосування) закону до конкретної людини.

Оскільки адміністративний позов є процесуальною підставою порушення позовного провадження, доцільно зазначити про ознаки останнього: 1) між сторонами є спір, який повинен виникати із публічно-правових відносин; 2) спір стосується (допускає) оскарження не тільки фактичних обставин рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, а й самих правовідносин вимоги про зобов'язання відповідача вчинити відповідні дії чи утриматись від цього; 3) подача позову відбувається шляхом звернення до суду з письмовою заявою, в якій позивач формулює свою вимогу до суб'єкта владних повноважень, у випадках, передбачених законом, і до інших осіб про судовий захист прав і інтересів як власних, так і інших осіб, держави та суспільства в цілому [17, с. 297].

Узагальнення наведених ознак надає підставу визначити основну з них – наявність спору, що виникає з публічно-правових відносин.

Якщо звернутись до ознак позовного провадження у цивільному процесі, то можна виділити такі: 1) наявність матеріально-правової вимоги, що випливає з порушеного чи оспорюваного права; 2) розгляд чи вирішення даної вимоги у встановленому законом процесуальному порядку; 3) наявність спору про право у цивільно-правових відносинах; 4) наявність двох наділених законом рівними процесуальними правами сторін з протилежними матеріально-правовими інтересами. Ці ознаки виділені з ознак цивільної процесуальної форми [23, С. 26], оскільки остання містить у собі не лише позовне провадження, а й наказне та окреме.

Порівняння ознак позовного провадження як процесуальної форми судового адміністративного процесу та позовного провадження у цивільному процесі надає підставу виділити такі спільні ознаки як наявність матеріально-правової вимоги, що випливає з порушеного чи оспорюваного права, а також реалізацію у формі встановленого законом процесуального порядку розгляду чи вирішення зазначеної вимоги, яким передбачено рівність прав усіх учасників процесу, але при цьому різними є матеріально-правові інтереси учасників. До особливих ознак, які дозволяють відокремити ці два види позовного провадження, віднесено, насамперед, різну правову природу суспільних відносин, в яких виникає спір.

Існування особливих ознак відокремлення двох видів позовного провадження дозволяє зазначити про відмінність правової природи позову у цивільних справах та адміністративного позову. Ця відмінність полягає, насамперед, у підставі подання позовів. Хоча обидва види позовів подаються на підставі спору, однак різними є відносини, у яких цей спір виникає – цивільно-правові чи публічно-правові відносини. Оскільки до позовної форми захисту відноситься не лише форма звернення до суду, але й порядок розгляду спору, логічно було би передбачити наявність певних особливостей у процесуальному порядку здійснення позовного провадження з цивільних та адміністративних справ.

Наступним кроком вивчення правової природи адміністративного позову є виділення його ознак. Е.Ю. Швед, досліджуючи проблеми сутності адміністративного позову, виділив такі сім його ознак: 1) він є єдиним засобом передачі спору про право до адміністративного юрисдикційного органу – до адміністративного суду. Обов'язковою умовою виникнення адміністративного позову є матеріально-правовий спір про право у публічно-правових відносинах. Завдяки тому, що позов оформлює спір про право, суб'єкти спору стають його сторонами (у окремих випадках — іншими учасниками адміністративного судового процесу), а предмет спору складає основу предмету адміністративного позову, підстава спору складає підставу адміністративного позову; 2) є способом захисту права у публічно-правових відносинах, а саме — судовим захистом; 3) є універсальним, оскільки відносини, у межах яких виникає спір про право, регулюється не тільки нормами адміністративного, але й фінансового, конституційного, митного та інших галузей права (наприклад — трудового, коли виникають спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної

служби); 4) являє собою дію — вимогу, прохання, тобто він має властивість процесуальності; 5) звернений до юрисдикційного органу — адміністративного суду як органу, уповноваженому вирішити спір; 6) спрямований проти особи, яка, на думку позивача, порушує право; 7) подається та розглядається у процесуальній формі, встановленій КАС України [18, с. 176].

Разом з тим, Е.Ю. Швед ставив за мету сформулювати ознаки адміністративного позову, які би дозволяли виділити його серед інших видів процесуальних актив-документів у адміністративному судочинстві. Однак, дослідження проблеми правової природи адміністративного позову передбачає вирішення питання про сутність адміністративного позову, що дозволяє ідентифікувати цей позов серед інших видів позовів — з цивільних та господарських справ.

Науковці, які досліджували проблеми цивільного права та процесу, узагальнюючи існуючі у російській цивільно-правовій літературі теоретичні погляди на сутність, зміст, правову природу позову, визначали наступне: по-перше, позов є засобом (способом) захисту порушеного (оспорюваного) суб'єктивного права; по-друге, є засобом (способом) порушення діяльності відповідного судового органу [23, с. 273]. У теоретичних дослідженнях вітчизняних вчених з цивільного процесу визначені три точки зору щодо змісту позову: 1) як звернення до суду на порушення спору з матеріально-правовою вимогою до відповідача, 2) як процесуальний засіб захисту права, 3) як вимога позивача до відповідача про захист прав, звернена через суд [18, с. 171-176].

Як і цивільний позов, адміністративний позов також є зверненням до адміністративного суду, що містить матеріально-правову вимогу позивача до відповідача. Шляхом реалізації права на звернення та вирішення адміністративної справи по суті захищаються порушені права, відповідна вимога щодо здійснення такого захисту оформлюється як адміністративний позов.

У науці цивільного права визначено, що позов захищає суб'єктивне цивільне, сімейне, трудове та деякі інші види права [23, с. 275]. Стосовно адміністративного позову, можна зазначити, що ним захищаються суб'єктивні права у публічно-правовій сфері.

Суб'єктивними правами називають перетворення у життя юридичної енергії, наслідок конкретизованого втілення нормативних приписів у виді точно визначеної юридичної свободи, її міри для даної особи [24, с. 70]. Зазначаючи про суб'єктивні права у публічно-правовій сфері, слід вказати, насамперед, на ті права, які визначені Основним законом держави — Конституцією України, адже відповідні конституційні норми встановлюють міру юридичної свободи людини і громадянина. Серед таких прав Основним законом визначені права на: вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей (ст. 23); громадянство (ст. 25); життя (ст. 27); повагу до гідності (ст. 28); свободу та особисту недоторканність (ст. 29); свободу пересування та вільний вибір місця проживання (ст. 33) та інші.

Отже, правова природа адміністративного позову відрізняється від правової природи позову з цивільних справ, оскільки різними є суспільні відносини, у яких виникає правовий спір (конфлікт), що складає підставу здійснення позов-

ного провадження — публічно-правові та цивільно-правові відносини. Наявність цієї різниці обумовлює виникнення особливостей процесуального порядку здійснення позовного провадження з адміністративних справ та цивільних справ. Адміністративним позовом захищаються суб'єктивні права у публічно-правовій сфері суспільних відносин. До таких суб'єктивних прав належать, насамперед, права, визначені Конституцією України.

Література

1. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996. — 1996 р. — № 30. — Ст. 141 (зі змінами).
2. Про судоустрій України : Закон України від 07.02.2002 № 3018-ІІІ // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2002. — № 27-28. — Ст.180 (зі змінами).
3. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон від 06.07.2005 № 2747IV // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2005. — № 35-36, № 37. — Ст. 446 (зі змінами).
4. Авдеенко Н.И. Иск и его виды в советском гражданском процессуальном праве : автореф. дис. ... на соискание научн. степени канд. юрид. наук. / Н.И. Авдеенко — Л., 1951. — 21 с.
5. Калмацкий В.С. Гражданские процессуальные акты : учебное пособие / В.С. Калмацкий, Ю.В. Медведев. — Изд-во Башкирск. ун-та, 2002. — 48 с.
6. Кройтор В.А. Гражданский процесс : учеб. пособие для подготовки к зачету и экзамену / В.А. Кройтор. — Изд. 3-е, перераб. и доп. — Х. : Эспада, 2006. — 240 с.
7. Мясникова Н.К. Виды исков в гражданском судопроизводстве : учебное пособие / Н.К. Мясникова. — Саратов : Изд-во Сарат. гос. акад. права, 2002. — 92 с.
8. Штефан М.Й. Цивільне процесуальне право України. Академічний курс : підруч. для студ. спец. вищ. навч. закл. / М.Й. Штефан. — К. : Ін Юре, 2005. — 624 с.
9. Коліушко І.Б. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. — К. : Факт, 2003. — 536 с.
10. Кузьменко О.В. Адміністративна юстиція в Україні : навч. посіб. / О.В. Кузьменко. — К.: Аттіка, 2007. — 156 с.
11. Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні : монографія / Ю.С. Педько. — К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. — 208 с.
12. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес : монографія / В.С. Стефанюк. — Х. : Консум, 2003. — 464 с.
13. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. — К. : Прецедент, 2007. — 531 с.
14. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія. — К. : Атіка, 2005. — 352 с.
15. Основи адміністративного судочинства в Україні : навчальний посібник. / [Рябченко О.П., Бутенко В.І., Ясинок М.М., Лічман Л.Г., Погрібний С.О.] — Суми : МакДен, 2008. — 200 с.
16. Стефанюк В.С. Адміністративне судочинство в Україні. Адміністративний процесуальний кодекс України (проект). — Кн. 1 / В.С. Стефанюк, В.В. Синцов. — Х. : Консум, 2002. — 176 с.
17. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посібник / Е.Ф. Демський. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 496 с.
18. Швед Е.Ю. Поняття адміністративного позову та його ознаки / Е.Ю. Швед // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. — Х. : Магістр, 2008. — № 1 (33). — С. 171–176.
19. Рязановский В.А. Единство процесса : учебное пособие. — Сер. : Классика русской юридической литературы. — М. : Городец, 2005. — 80 с.
20. Уткин Д.В. Административное судопроизводство в современном правовом государстве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. — Воронеж, 2004. — 210 с.
21. Надольская Ю.В. Административное судопроизводство : дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.14. — М., 2003. — 200 с.
22. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 1996. — № 47. — Ст. 256 (зі змінами).
23. Гражданский процесс : учебник / под общ. ред. Коршунова Н.М. — М. : Изд-во Эксмо, 2005. — 800 с.
24. Алексеев С.С. Общая теория права : учеб. — 2-е изд. перераб. и доп. / С.С. Алексеев. — М. : Проспект, 2008. — 576 с.