

**АДМІНІСТРАТИВНЕ
СУДОЧИНСТВО
УКРАЇНИ:**

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

ВИЩИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД УКРАЇНИ

АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО УКРАЇНИ

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

Монографія

За загальною редакцією О.М. Нечитайла,
Голови Вищого адміністративного суду України,
кандидата юридичних наук

Київ
Видавництво «Компанія ВАІТЕ»
2015

УДК 347.998.85(477)
ББК 67.9(4Укр)71-3
А31

*Рекомендовано до друку вченою радою
Національного університету «Острозька академія»
(протокол № 13 від 25 червня 2015 року)*

Редакційна колегія:

О.М. Нечитайло, к.ю.н. (голова редакційної колегії);
М.І. Смокович, к.ю.н. (заступник голови редакційної колегії);
В.П. Базов, к.ю.н.; В.М. Бевзенко, д.ю.н., проф.; Ю.П. Битяк, д.ю.н., проф.; Т.О.
Коломоєць, д.ю.н., проф.; В.К. Колпаков, д.ю.н., проф.; А.О. Монашенко, д.ю.н.,
проф.; О.М. Пасенюк, к.ю.н.; І.М. Сопілко, д.ю.н., проф.

Рецензенти:

О.В. Кузьменко, доктор юридичних наук, професор
Л.А. Савченко, доктор юридичних наук, професор

Адміністративне судочинство України: теорія та практика:

монографія / кол. авт.; за заг. ред. О.М. Нечитайла. – К.: ВАІТЕ, 2015. – 288 с.

ISBN 978-966-23-10-06-1

У монографії аналізуються генезис, сучасний стан та шляхи подальшого розвитку адміністративного судочинства в Україні. Результати дослідження сприяють забезпеченню одноманітного застосування права судами у сфері публічно-правових відносин, утвердженню верховенства права й відправленню справедливого правосуддя під час захисту конституційних прав, свобод та інтересів людини і громадянина.

Для суддів, прокурорів, адвокатів, науковців, викладачів, аспірантів та студентів вищих юридичних навчальних закладів, а також усіх, хто цікавиться питаннями адміністративного судочинства.

 Організація з безпеки та співробітництва в Європі
Координатор проєктів в Україні



Government of Canada
Gouvernement du Canada

Це видання здійснене за сприяння Координатора проєктів ОБСЄ в Україні та за фінансової підтримки уряду Канади.

Координатор проєктів ОБСЄ в Україні не несе відповідальності за зміст та погляди, висловлені експертами у цій публікації.

УДК 347.998.85(477)
ББК 67.9(4Укр)71-3

ISBN 978-966-23-10-06-1

© Колектив авторів, 2015

©Видавництво «Ваіте», оформлення, 2015

Колектив авторів

Смокович М.І., суддя, секретар Пленуму Вищого адміністративного суду України, кандидат юридичних наук – глава 1

Коломоєць Т.О., декан юридичного факультету Запорізького національного університету, доктор юридичних наук, професор – глава 2 *(у співавторстві з Лютіковим П.С.)*

Лютіков П.С., професор кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету, доктор юридичних наук, доцент – глава 2 *(у співавторстві з Коломоєм Т.О.)*

Пасенюк О.М., суддя Конституційного Суду України, професор кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Голова Вищого адміністративного суду України у 2004–2011 рр., кандидат юридичних наук – глава 3

Блажівська Н.Є., суддя Вищого адміністративного суду України, кандидат юридичних наук – глава 4

Базов В.П., науковий консультант Вищого адміністративного суду України, кандидат юридичних наук – глава 5 *(у співавторстві з Перовою О.В.)*

Перова О.В., начальник відділу забезпечення роботи Голови та заступників Голови Вищого адміністративного суду України, кандидат юридичних наук – глава 5 *(у співавторстві з Базовим В.П.)*

Колпаков В.К., в.о. завідувача кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету, доктор юридичних наук, професор – глава 6

Прудивус О.В., голова Запорізького окружного адміністративного суду, кандидат юридичних наук, доцент – глава 7 *(у співавторстві зі Шмарінім І.О.)*

Шмарін І.О., помічник судді Запорізького окружного адміністративного суду, аспірант Класичного приватного університету – глава 7 *(у співавторстві з Прудивусом О.В.)*

Соколов В.М., заступник голови Сумського окружного адміністративного суду, кандидат юридичних наук – глава 8

Перепелюк В.Г., головний консультант відділу узагальнення судової практики Вищого адміністративного суду України, кандидат юридичних наук, доцент – глава 9

Монаснко А.О., проректор з наукової роботи Класичного приватного університету, доктор юридичних наук, професор – глава 10

Богаченко С.І., голова Львівського апеляційного адміністративного суду – глава 11 *(у співавторстві з Мікулою О.І.)*

Мікула О.І., суддя Львівського апеляційного адміністративного суду, кандидат юридичних наук – глава 11 *(у співавторстві з Богаченко С.І.)*

Голобутовський Р.З., голова Дніпропетровського окружного адміністративного суду, кандидат юридичних наук – глава 12

Сасевич О.М., суддя Львівського окружного адміністративного суду, кандидат юридичних наук – глава 13

Резнікова С.С., суддя Харківського апеляційного адміністративного суду, кандидат юридичних наук – глава 14

Шинкар Т.І., суддя Львівського апеляційного адміністративного суду – глава 15

Бевзенко В.М., професор кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, професор – глава 16

Ханова Р.Ф., голова Донецького апеляційного адміністративного суду, кандидат юридичних наук – глава 17

Поплавський В.Ю., заступник голови Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду – глава 18

Бучик А., суддя Житомирського апеляційного адміністративного суду, кандидат юридичних наук – глава 19

Ліпський Д.В., суддя Вищого адміністративного суду України, кандидат юридичних наук – глава 20

Кузьмишин В.М., голова Вінницького апеляційного адміністративного суду – глава 21

Серебрякова Ю.О., головний консультант відділу узагальнення судової практики Вищого адміністративного суду України, кандидат юридичних наук, доцент – глава 22

Сопілко І.М., директор Юридичного інституту Національного авіаційного університету, доктор юридичних наук, професор – глава 23

Балан Я.В., суддя Одеського окружного адміністративного суду, кандидат юридичних наук – глава 24

Волкова Л.М., суддя Харківського окружного адміністративного суду – глава 25

Зуєва Л.Є., суддя Одеського апеляційного адміністративного суду, кандидат юридичних наук – глава 26

Ільков В.В., суддя Дніпропетровського окружного адміністративного суду, кандидат юридичних наук, доцент – глава 27

Смірнова О.Є., суддя Чернігівського окружного адміністративного суду, кандидат юридичних наук – глава 28

Щавінський В.Р., суддя Київського окружного адміністративного суду, кандидат юридичних наук – глава 29

Глава 22

Окремі аспекти участі прокурора у захисті прав, свобод та інтересів людини в адміністративному судочинстві

Участь прокурора у захисті прав, свобод та інтересів людини в адміністративному судочинстві має важливе значення, оскільки спрямована на реалізацію одного з її конституційних прав – права на судовий захист. Таку участь прокурор реалізує у формі процесуального представництва. Правозастосовна практика свідчить про поширення випадків процесуального представництва прокурором громадян в адміністративному судочинстві. Разом з тим судова практика ілюструє відсутність єдності позиції щодо багатьох питань участі прокурора в захисті прав, свобод та інтересів людини в адміністративному судочинстві, зокрема щодо правомочності прокурора на звернення до адміністративного суду з метою захисту прав, свобод та інтересів громадянина, визначення приводів та строків звернення до суду прокурора в інтересах громадянина тощо.

Нормативно-правове регулювання участі прокурора у захисті прав, свобод та інтересів людини в адміністративному судочинстві здійснюється Конституцією України, Законом України від 14 жовтня 2014 р. «Про прокуратуру» (далі – Закон про прокуратуру) [1], Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [2], результати системного аналізу яких свідчать про неадекватність регламентації багатьох аспектів такої участі прокурора в адміністративному судочинстві. Прийняття у жовтні 2014 р. нового профільного Закону про прокуратуру поклало початок оновлення окремих галузей національного законодавства, в тому числі галузі адміністративно-процесуального права. Однак аналіз чинного Закону про прокуратуру та КАС України свідчить про необхідність подальшого вдосконалення їх положень щодо участі прокурора у захисті прав, свобод та інтересів людини в адміністративному судочинстві, насамперед положень щодо правил перевірки судом підстав для представництва прокурором інтересів громадянина в суді.

Правові питання участі прокурора у захисті прав, свобод та інтересів людини розглядалися такими дослідниками, як, зокрема, О.В. Анпілогов [3], А.В. Лапкін [4], С.О. Малахов [5], В.М. Панов [6], М.В. Руденко [7], О.В. Сапін [8], О.В. Шемякін [9]. Однак зокрема частина наукових праць присвячена представництву прокурором інтересів громадянина в цивільному, господарському та кримінальному судочинстві. Аналіз наукових праць представників школи адміністративно-процесуального права свідчить, що окремі аспекти участі прокурора у захисті прав, свобод та інтересів людини в адміністративному судочинстві залишаються дискусійними та потребують теоретичного доопрацювання.

Одним з основних елементів участі прокурора у захисті прав, свобод та інтересів людини в адміністративному судочинстві є визначення кола осіб, яких прокурор має право представляти у суді. Так, відповідно до ч. 2 ст. 23 Закону про прокуратуру до таких осіб належать:

– неповнолітні;

- недієздатні;
- обмежено дієздатні.

Коло громадян, представництво яких прокурор має право здійснювати в суді, є вичерпним, що не дає прокурору дискреційних повноважень стосовно самостійного їх визначення.

Слід відзначити, що Закон про прокуратуру 2014 р. значно звузив повноваження прокуратури щодо представництва інтересів громадянина в суді. Зокрема, порівняно з Законом України від 5 листопада 1991 р. «Про прокуратуру», з числа громадян, в інтересах яких прокурор може звертатися до суду, виключено громадян, які неспроможні особисто звернутися до суду через фізичний стан або похилий вік.

Такий підхід законодавця по-різному оцінюється правознавцями.

Так, на думку М.В. Косюти, таке обмеження призводить до вихолощення правозахисної ролі прокуратури, зниження її авторитету в суспільстві. На думку науковця, доцільним є впровадження можливості використання прокурором представницьких повноважень у всіх випадках, коли порушення законів посягають на конституційні, тобто на найважливіші людські права [10, с. 138].

О. Ковальта І. Михайлюк загалом не підтримують наділення прокурором правом такого представництва і зауважують, що загальний захист прав людини не є належною сферою діяльності для органів прокуратури; краще, коли цим займається не прокуратура, а омбудсмен [11].

Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях стверджував, що участь прокурора на стороні опонентів заявника при розгляді цивільних справ порушенням принципу рівноправності сторін, однак у виняткових випадках допускав наділення прокурора правом захисту громадян у судах. Зокрема, у справі «Менчинська проти Російської Федерації» Суд установив, що за певних обставин участь прокурора на стороні особи в справі може бути виправдана, зокрема, «інтересами захисту прав уразливих груп населення (дітей, інвалідів тощо), які не здатні захистити свої інтереси самостійно, або у випадках, коли таке порушення зачіпає інтереси більшого числа громадян, або коли потрібно захистити інтереси держави» (п. 35) [12].

Не заперечувала доцільність наділення прокурора правом захисту прав громадян і Консультативна рада європейських прокурорів, яка у своєму Висновку № 3(2008) «Роль прокуратури за межами сфери кримінального права», прийнятому на 3-му пленарному засіданні (Страсбург, Франція, 15–17 жовтня 2008 р.) на підставі узагальнення існуючого в країнах Європи досвіду, зазначала: «Діяльність прокурорських служб за межами кримінального права обумовлюється, насамперед, потребою суспільства у належному захисті прав людини та державних інтересів» [13].

Венеціанська комісія з означеного питання у різні часи висловлювалась по-різному. Так, у Висновку Венеціанської комісії до проекту Закону України «Про прокуратуру», затвердженому на 79-му пленарному засіданні Комісії 12–13 червня 2009 р., стверджувалось, що роль прокурора в захисті прав і свобод людини і громадянина має обмежуватися конкретними, чітко та вузько визначеними випадками [14]. Проте через кілька років Венеціанська комісія у Висновку до проекту

Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2013 р. № 735 рекомендувала взагалі вилучити функцію представництва прокурором інтересів громадянина в суді, оскільки всі люди рівні у своїх правах (ст. 21 Конституції України), і кожен має право представляти себе сам; для тих же, хто не здатен це зробити (недосягнення повноліття, недієздатність або обмежена дієздатність), існують інститути законного представника та безоплатної правової допомоги [15].

Звісно, важко не погодитись з позицією проте, що функція захисту громадян в суді покладена на інститут адвокатури та суб'єктів безоплатної вторинної правової допомоги, інших громадян. Разом з цим, з огляду на реалії сьогодення та заслужений авторитет прокурорських органів не вбачаємо підстав для позбавлення прокуратури функцій, що виходять за межі кримінального правосуддя. У контексті зазначеного позиція законодавця щодо звуження кола осіб, правом на судове представництво яких наділений прокурор, вбачається виправданою.

Окремі зауваження викликає закріплене у ч. 2 ст. 23 Закону про прокуратуру правило проте, що право на представництво в суді інтересів громадянина прокурор має тільки за умови, якщо законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, нездійснюють або неналежним чином здійснюють її захист.

Такий підхід вбачається невиправданим з практичної точки зору, оскільки базується на оціночному понятті. Зокрема, вирішення питання щодо того, належно чи неналежно захищають неповнолітню дитину в суді соціальні служби, залежить суто від суб'єктивних суджень, а відтак – дає підстави для зловживання правами з боку прокуратури при вирішенні питання щодо здійснення такого захисту або з боку судів при вирішенні питання про наявність у прокурора підстав для представництва інтересів дитини в суді. Вважаємо, що таке уточнення законодавця є зайвим, адже навіть у випадку здійснення належним чином іншими особами представництва інтересів громадянина в суді не буде зайвим надати право представництва також прокуророві, наприклад, шляхом вступу в уже порушену за позовом іншої особи справу шляхом повідомлення.

Окремого значення набуває питання тлумачення поняття «громадянин», що використовується законодавцем як назві, такі узмістіст. 23 Закону про прокуратуру з різним ступенем уточнення. Зокрема, термін «громадянин» використовується у чч. 1, 4, 6 ст. 23 Закону про прокуратуру без уточнення, і тільки у ч. 2 цієї статті законодавець розкриває термін шляхом вказівки на те, що під громадянином розуміється громадянин України, іноземець або особа без громадянства. Важливо, що ч. 2 ст. 60 КАС України оперує терміном «громадянин» без розкриття його змістовного навантаження.

З цього приводу слушною є думка М.В. Косюти, який наголошує на необхідності поширювального тлумачення поняття «громадянин», зауважуючи, що у цій статті йдеться не лише про громадян України, а й про іноземних громадян, осіб без громадянства, які перебуваючи з тих чи інших причин в Україні, можуть потрапляти у складні ситуації, з яких їм важко виходити в умовах чужого життєвого середовища [10, с. 138].

Зазначена пропозиція є обґрунтованою, оскільки такий підхід відповідає європейським цінностям, про захист яких йдеться у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Отже, законодавство в цій частині потребує уточнення.

Приводом для дискусії у юридичній науці є питання про те, правом чи обов'язком прокурора є захист прав, свобод та інтересів людини в адміністративному судочинстві у випадку наявності відповідних підстав. Зазначене у тезі можна проілюструвати на такому прикладі. Так, прокурор усталює, що не дієздатній особі Пенсійний фонд України не здійснює нараховання пенсії, однак прокурор не звертається до адміністративного суду з позовом про захист порушених Фондом прав такої особи. Визнати таку діяльність прокурора правомірною можна тільки у випадку визнання здійснення захисту прав, свобод та інтересів людини у адміністративному судочинстві правом, а не обов'язком прокурора. Проте тільки в разі наявності у прокурора обов'язку здійснити захист цієї особи можна досягти цілей наділення прокуратури представницькою функцією, уникнути зловживання прокурором таким правом та дійсно відновити порушені права недієздатної особи.

Позиція судових органів щодо порушеного питання є різною. Так, у справі № 2а-6281/11/1470 суд тримався позиції про визнання звернення до суду із заявами про захист прав і законних інтересів громадян або держави правом прокурора. Зокрема, скасовуючи рішення суду першої інстанції про задоволення позову, суд апеляційної інстанції зазначив: «За змістом ст. 121 Конституції України, ст.ст. 3, 5, 6 Закону про прокуратуру на органи прокуратури України, які становлять єдину систему, покладено представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. Згідно з положеннями ст. 12 Закону про прокуратуру в органах прокуратури вирішуються звернення про порушення прав громадян та юридичних осіб, крім скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду. Відповідно до вимог ст. 20 Закону про прокуратуру привиявленні порушень закон прокурор або його заступник у межах своєї компетенції мають право звертатись до суду з заявами про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб. Таким чином, у контексті наведених законодавчих норм звернення до суду із заявами про захист прав і законних інтересів позивача, зокрема шляхом подання заяви (позову) до суду, є процесуальним правом (функцією) прокуратури і не є владною управлінською функцією. Спосіб відновлення порушеного права, який було обрано позивачем та судом першої інстанції, у вигляді зобов'язання прокуратури виступити на захист права і інтересу шляхом подання заяви (позову) до суду, не відповідає змісту прав, що надані позивачу законом, та не може забезпечити ефективне відновлення прав [16].

Аналогічної позиції дотримується Вищий адміністративний суд України в ухвалі від 27 березня 2012 р. у справі № К-35702/10-с [17].

Разом з цим у судовій практиці мають місце випадки опосередкованого визнання протиправною бездіяльності прокуратури щодо представництва інтересів громадянина в суді, проте позови про зобов'язання прокурора здійснити представництво громадянина в суді задовольняються судами з тих підстав, що такі заходи належать до його дискреційних повноважень, якими він користується

відповідно до закону, у зв'язку з чим суд не може втручатися у сферу діяльності державного органу [18]. Нечисленними є судові рішення, якими суди зобов'язують прокурора прийняти рішення про представництво в суді недієздатної особи [19].

Вважаємо, що визнання судами, у тому числі Вищим адміністративним судом України, процесуальним правом, а не обов'язком прокурора здійснювати реагування на порушення чинного законодавства в межах своєї компетенції, зокрема шляхом звернення до суду із позовними заявами про захист прав і законних інтересів громадян, матиме наслідком те, що прокуратура необґрунтовано не сприятиме поновленню порушених прав громадян, які відповідно до ст. 23 Закону про прокуратуру потребують захисту з боку прокуратури.

Слід відзначити, що правовою підставою для такої позиції судових органів було буквально тлумачення ними ст.ст. 12, 20, 36-1 Закону «Про прокуратуру» 1991 р., що усвоїли норми містять слова «прокурор має право». Така позиція узгоджується з прецедентною практикою Європейського суду з прав людини щодо ролі прокурорів поза межами кримінальної юстиції, зокрема з рішенням, прийнятим 15 лютого 2011 р. у справі «Молдова та інші проти Румунії», в якій позивачі, які на той час були неповнолітніми, скаржились на невиконання Службою публічного представництва своїх обов'язків за ст. 45 румунського Цивільного процесуального кодексу, адже вона повинна була представляти їх інтереси у ході справи про виплату їм компенсації. Суд дійшов висновку, що відповідне положення передбачає, що у справах з неповнолітніми або особами, які втратили працездатність, Служба публічного представництва «може» подати цивільний позов, якщо вона вважає такий позов необхідним для захисту прав та інтересів неповнолітньої або такої, що втратила працездатність, особи. Відповідно, Суд вирішив, що Служба публічного представництва не зобов'язана ініціювати судові справи для захисту всіх неповнолітніх та інвалідів цілому. Існує суто законна можливість реалізувати таке право. У випадку позивачів Служба публічного представництва не вважала це за необхідне. Також Суд зазначив, що у всіх неповнолітніх були батьки або законні представники, які самі були стороною процесу чи могли представляти позивачів як сторони процесу, але які цього не зробили. Тому Суд не побачив обмеження права позивачів на доступ до суду [20].

Результати аналізу наукових публікацій з цього питання дозволяють зробити висновок про дотримання більшістю науковців позиції щодо кваліфікації такої правомочності прокурора саме як обов'язку.

Так, М. Абрамов зауважує, що викликає заперечення норм ч. 2 ст. 121 Конституції України про те, що прокурор виконує передбачений у ній обов'язок у випадках, визначених законом, адже, на думку науковця, всі такі випадки передбачити неможливо – це питання може і повинен вирішувати власне прокурор, спираючись на важливість порушеного права й можливість потерпілої особи захищати це право [21, с. 4]. Вважаємо, що таким висловлюванням автор опосередковано підтримує точку зору про те, що звернення прокурора до суду з позовом в інтересах громадянина є саме його обов'язком, а не правом.

О.В. Анпілогов констатує, що існує потреба законодавчого закріплення обов'язку

прокурора здійснювати представництво вказаних категорій осіб [22, с. 110].

Закон про прокуратуру 2014 р. при регламентації правових засад представництва прокурором інтересів громадянина в суді використовує юридичну конструкцію «прокурор здійснює представництво», що, на наш погляд, переважно свідчить про зобов'язальний характер представницької функції прокуратури. Такі зміни законодавства заслуговують на схвалення, адже тільки у випадку визнання здійснення прокурором представництва інтересів громадянина в суді обов'язком, а не правом можна розраховувати на досягнення цілей, що стоять перед цим правовим інститутом.

Недоліком Закону про прокуратуру слід визнати те, що його положення не визначають приводи представництва прокурором інтересів громадянина в суді. Це обумовлює існування позиції, відповідно до якої таким приводом може бути лише звернення громадянина із заявою про здійснення прокурором представництва його інтересів у суді.

На думку М.В. Руденка, приводом для представництва прокурора в суді є саме звернення до прокуратури фізичних осіб, тобто рішення власне особи про необхідність її захисту прокуратурою [23, с. 48]. Натомість М.В. Косюта зазначає, що ними мають бути звернення до прокурора громадян і державних органів, а також особисте виявлення ним порушень законів [10, с. 137].

З цього приводу Є.Ю. Сибірцева зазначає: «Наявність звернення, клопотання, повідомлення не зумовлює обов'язку прокурора здійснювати жодні дії в цій сфері: звертатись до суду із позовом, вступати в розгляд справи або вирішувати питання щодо оскарження судових рішень. Тобто за наявності такого приводу необхідно перевірити підстави здійснення заходів представницького характеру. Такими підставами є порушення вимог законодавства органами та суб'єктами владних повноважень, а також належність громадянина до категорії, щодо яких у прокурора виникає обов'язок на здійснення представництва. Лише наявність обох підстав породжує для прокурора такий обов'язок» [24].

О.Г. Середа вважає, що можливість прокурора ініціювати представництво особи з власної ініціативи є важливим кроком до реального забезпечення прав та свобод людини і громадянина, адже часто працівник, права якого порушуються, суто не наважується суперечити роботодавцю, вважаючи, що таке протистояння буде не на його користь; ініціювання прокурором провадження щодо особи, яка порушує права інших осіб, зумовлює впевненість, захищеність, потрібність особи, права якої порушено [25, с. 573–574]. Погоджуючись з науковцем, зауважимо, що змінами, що внесені до КАС України у жовтні 2014 р., передбачено обов'язкове надання суду письмової згоди законного представника або органу, якому надано законом захищати права, свободи та інтереси відповідної особи, на здійснення представництва. Отже, така редакція абз. 3 ч. 2 ст. 60 КАС України частково спростовує бездіяльність громадян щодо ініціювання захисту прав, свобод та інтересів особи прокурором.

На думку О.С. Іщука, приводами для дій прокурора щодо здійснення представництва можуть бути: 1) звернення до прокуратури громадянина; 2) звернення до

прокуратури державного органу; 3) повідомлення в засобах масової інформації; 4) безпосереднє виявлення прокурором порушеного права громадянина або держави [26, с. 164]. Вважаємо за доцільне розуміти приводи участі прокурора у захисті прав, свобод та інтересів людини в контексті здійснення адміністративного судочинства саме в такій редакції. Як слушно зауважує В.В. Логоша, необхідність встановлення приводів для реалізації представницької функції прокурора і закріплення цих приводів у законі обумовлено соціальною значущістю тих правовідносин, у захисті яких бере участь прокуратура [27, с. 527].

Наступним дискусійним аспектом участі прокурора у захисті прав, свобод та інтересів людини в адміністративному судочинстві є правила визначення строків звернення до суду прокурора в інтересах громадянина.

Як засвідчують результати аналізу правозастосовної практики, предметом спорів у справах, у яких прокурор здійснює представництво інтересів держави, є дії державних органів щодо видачі громадянам посвідчень, матеріального забезпечення, нарахування та стягнення грошових виплат тощо. При вирішенні питання щодо дотримання строків звернення прокурора з позовом в інтересах громадянина суди виходять з моменту, з якого стало відомо про порушення інтересів саме громадянина, на захист якого звернувся прокурор.

Наприклад, у адміністративній справі № 802/2258/13-а заступник прокурора міста Вінниціне обґрунтовує причини поважності пропущення строку звернення безпосередньо громадян до прокуратури відповідними заявами щодо законності рішень Вінницької міської ради після впливу 6-місячного строку, визначеного КАС України для захисту своїх прав та охоронюваних законом інтересів. Вирішуючи питання щодо дотримання строків звернення до суду, адміністративний суд зазначив, що в аспекті вимог ст. 3, 59, 60 КАС України повноваження прокурора, який виступає в інтересах громадян, повинні відповідати правам, які мали б ці громадяни, якби виступали позивачами у цій справі особисто. Тому Вінницький окружний адміністративний суд вказав, що прокуратура, здійснюючи свої повноваження в адміністративному судочинстві, має дотримуватись вимог процесуального закону, у тому числі процесуальних строків [28].

Зазначена правова позиція міститься в ухвалі Харківського окружного адміністративного суду від 30 травня 2013 р. у справі № 820/2756/13-а, ухвалах Вищого адміністративного суду України від 21 вересня 2010 р. № К-855/10, від 19 січня 2012 р. № К/9991/56754/11 та від 18 грудня 2012 р. № К/9991/3754/12 [29–32].

Незважаючи на наявність сталої позиції судів з цього питання, у практиці трапляються випадки, коли судом питання щодо дотримання строку звернення до суду вирішується залежно від того, коли про порушення прав стало відомо прокурору, а не громадянину, в інтересах якого він звернувся. Наприклад, поновлюючи позивачу строк звернення до суду, Хмельницький окружний адміністративний суд зазначив, що про наявність підстав для звернення до суду з цим позовом прокурор дізнався після надходження скарги громадянина А. до прокуратури міста Кам'янець-Подільського [33].

Безперечно, при зверненні до суду з адміністративним позовом прокурорав

інтересах громадянина позивачем у справі є громадянин, а прокурор здійснює процесуальне представництво його інтересів в суді. Отже, вважаємо, що при вирішенні питання про дотримання строків звернення прокурора з позовом в інтересах громадянина суди мають виходити з моменту, з якого стало відомо про порушення інтересів саме громадянина, в інтересах якого звернувся прокурор.

Така позиція узгоджується з позицією Верховного Суду України про порядок обчислення строків позовної давності у випадку звернення до суду прокурора в інтересах громадянина або держави. Зокрема, у постанові від 23 грудня 2014 р. у справі № 3-194гс14 та у постанові від 27 травня 2014 р. у справі № 3-23гс14 Верховний Суд констатував, що строки позовної давності обчислюються незалежно від виявлення прокуратурою при проведенні перевірки факту порушення державних інтересів, а з моменту прийняття відповідного рішення або укладення відповідного договору, що, на думку прокурора, порушують державний інтерес [34].

Наступним питанням, що потребує свого вирішення, є регламентування конкретних дій суду щодо перевірки факту надання прокурором доказів на підтвердження наявності підстав представництва інтересів громадянина в суді.

Відповідно до абз. 1 ч. 4 ст. 23 Закону про прокуратуру та абз. 3 ч. 2 ст. 60 КАС України наявність підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором в суді. При цьому абз. 3 ч. 4 ст. 23 Закону про прокуратуру закріплює обов'язок прокурора попередньо, до звернення до суду повідомляти про це громадянина або його законного представника. Водночас абз. 3 ч. 2 ст. 60 КАС України передбачає надання цими особами прокурору письмової згоди на представництво їх інтересів в суді.

Вимушені констатувати, що ані Закон про прокуратуру, ані КАС України не регламентують дії суду щодо перевірки факту надання прокурором доказів на підтвердження наявності підстав представництва інтересів громадянина в суді. Отже, постає питання, на якій стадії адміністративного судочинства суд має перевіряти вищезазначені факти?

Судова практика цього питання різнилась. Так, одні суди привідкритті провадження у справах перевіряють факт надання прокурором таких доказів [35–36], інші – не перевіряють, обмежуючись тільки перевіркою відповідності позову вимогам ст.ст. 105, 106 КАС України [37–38]. Водночас друга з наведених позицій не враховує практику Вищого адміністративного суду України, за матеріалами якої суд при вирішенні питання про відкриття провадження повинен дослідити підстави представництва прокурором інтересів особи в суді [39–40].

Більш того, у судовій практиці є випадки повернення відповідного позову у випадку, коли в результаті перевірки встановлено відсутність підстав для звернення прокурора в інтересах громадянина. Наприклад, своєю ухвалою від 14 червня 2013 р. у справі № 814/2643/13-а Миколаївський окружний адміністративний суд повернув позовну заяву заступника Миколаївського прокурора з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері в інтересах Б. до військової частини А3767 про відшкодування витрат на відрядження. При цьому суд виходив також з того, що Б. є військовослужбовцем офіцерського складу Збройних Сил України, він

відповідно до вимог Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» не може бути неповнолітнім, недієздатним або обмеженим у дієздатності, мати похилий вік або неспроможний фізичний стан, оскільки всі ці обставини унеможливають проходження ним військової служби; прокурором не надано судових доказів на підтвердження саме цих обставин, як цього вимагає ч. 2 ст. 36-1 Закону «Про прокуратуру» 1991 р.; за відсутності підстав для представництва інтересів громадянина, визначених ч. 2 ст. 36-1 цього Закону, суд вважає, що у прокурора, відповідно, відсутні процесуальні повноваження на пред'явлення позовної заяви в інтересах Б.; відповідно до п. 4 ч. 3 ст. 108 КАС України позовна заява повертається позивачеві, якщо її від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи. Повернення позовної заяви не позбавляє позивача права самостійно звернутися до адміністративного суду з позовом, а також права звернення з таким позовом прокурора за доведеності обставин, що обумовлюють представництво [41].

На важливості обґрунтованої участі прокурора в представництві в інтересах громадян в адміністративному судочинстві звертав увагу Європейський суд з прав людини, який, як про це йшлося вище, зазначав у своїх рішеннях, що участь прокурора на стороні опонентів заявника ставить під загрозу принцип рівності й справедливого балансу між сторонами; участь прокурора може створювати відчуття нерівності у сторони [12].

На наш погляд, перевірка судом наявності таких документів є обов'язковою при вирішенні питання про відкриття провадження у справі. Недоведення факту наявності підстав для представництва прокурором інтересів громадянина в адміністративному суді повинне мати наслідком повернення позовної заяви. У зв'язку з цим пропонуємо доповнити відповідною підставою ч. 3 ст. 108 КАС України.

Щодо підтвердження судом наявності таких підстав слід зазначити, що відповідно до абз. 3 ч. 4 ст. 23 Закону про прокуратуру наявність підстав для представництва може бути оскаржена громадянином чи його законним представником або суб'єктом владних повноважень. Така юридична конструкція викликає зауваження, адже виходячи з положень теорії процесуального права, об'єктом оскарження в такому разі може бути тільки судові рішення, яким підтверджено наявність таких підстав, а не наявність підстав як така.

Отже, законодавство цієї частині потребує уточнення. У зв'язку з цим пропонуємо запровадити обов'язок суду перевіряти наявність підстав для представництва прокурором інтересів громадянина в суді при вирішенні питання про відкриття провадження у справі. Висновок суду про наявність таких підстав має бути відображений в ухвалі про порушення провадження у справі, яка, в такому разі, має ставати об'єктом оскарження.

Враховуючи зазначене вище, а також те, що практика потребує швидкого реагування на відсутність норм, що закріплюють важливі аспекти реалізації права прокурора на участь у захисті прав, свобод та інтересів людини в адміністративному судочинстві, пропонується відповідним чином змінити та доповнити КАС України та Закон про прокуратуру.

По-перше, пропонуємо відмовитися від обмеження права прокурора на захист громадян тільки випадками, якщо законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист. По-друге, необхідно зробити уточнення проте, що прокурор має право на захист як громадянина України, так і іноземця або особи без громадянства. По-третє, слід прямо закріпити обов'язок суду на здійснення прокурором захисту прав, свобод та інтересів людини у адміністративному судочинстві за умови наявності відповідних підстав; визначити приводи такого представництва: 1) звернення до прокуратури громадянина; 2) звернення до прокуратури державного органу; 3) повідомлення засобах масової інформації; 4) безпосереднє виявлення прокурором порушеного права громадянина або держави. Нарешті, необхідним є запровадження обов'язку суду перевіряти наявність або відсутність підстав для звернення прокурора в інтересах громадянина при вирішенні питання про відкриття провадження у справі. Недоведеність факту наявності підстав представництва прокурором інтересів громадянина в адміністративному суді повинно мати наслідком повернення позовної заяви. Висновок суду про наявність таких підстав має бути відображений в ухвалі про порушення провадження у справі, яка в такому випадку має ставати об'єктом оскарження.

Впровадження запропонованих змін до законодавства сприятиме підвищенню ефективності участі прокурора у захисті прав, свобод та інтересів людини у адміністративному судочинстві.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:

1. Закон України від 14 жовтня 2014 р. «Про прокуратуру» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
3. Анпілогов О.В. Захист прав та свобод громадянина прокурором в адміністративному судочинстві: монографія / О.В. Анпілогов; наук. ред. А.О. Селіванов; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К.: Ін Юре, 2008. – 167 с.
4. Лапкін А.В. Організаційно-правові основи діяльності прокурора із забезпечення прав і законних інтересів потерпілого в кримінальному судочинстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / А.В. Лапкін; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Харків, 2011. – 24 с.
5. Малахов С.О. Представництво прокурором інтересів громадянина або держави у виконавчому провадженні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / С.О. Малахов; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Харків, 2012. – 20 с.
6. Панов В.М. Адміністративно-правове забезпечення реалізації органами прокуратури України правозахисної функції: автореф. дис. ... канд. юрид.

- наук: 12.00.07 / В.М. Панов; Міжрегіон. акад. упр. персоналом. – К., 2014. – 19 с.
7. Руденко М.В. Теоретичні проблеми представництва прокуратурою інтересів держави в арбітражних судах: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / М.В. Руденко; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2001. – 36 с.
 8. Сапін О.В. Прокурор у кримінальному провадженні з перегляду судових рішень: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / О.В. Сапін; Ген. прокуратура України, Нац. акад. прокуратури України. – К., 2012. – 18 с.
 9. Шемякін О.В. Прокурор в адміністративно-юрисдикційних провадженнях: питання теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.В. Шемякін; Держ. вищ. навч. закл. «Запорізь. нац. ун-т» М-ва освіти і науки, молоді та спорту України. – Запоріжжя, 2012. – 18 с.
 10. Косюта М.В. Прокуратура України: навч. посіб. / М.В. Косюта. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К.: Знання, 2010. – 404 с.
 11. Коваль О., Михайлюк І. Інформаційно-аналітичний огляд проекту «Вдосконалення прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції» [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.cga.in.ua
 12. Рішення Європейського суду з прав людини від 15 січня 2009 р. у справі «Менчинська проти Росії» (скарга № 42454/02) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>
 13. Висновок № 3(2008) Консультативної ради європейських прокурорів «Роль прокуратури за межами сфери кримінального права», прийнятий на 3-му пленарному засіданні (Страсбург, 15–17 жовтня 2008 р.) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
 14. Висновок Венеціанської комісії до проекту Закону України «Про прокуратуру», затверджений на 79-му пленарному засіданні Венеціанської комісії 12–13 червня 2009 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.venice.coe.int>
 15. Висновок Венеціанської комісії до проекту Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2013 р. № 735 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.venice.coe.int>
 16. Постанова Одеського апеляційного адміністративного суду від 17 квітня 2013 р. у справі № 2а-6281/11/1470 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/30901077>
 17. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 27 березня 2012 р. у справі № к-35702/10-с [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/23644440>
 18. Постанова Київського окружного адміністративного суду від 21 грудня 2011 р. у справі № 2а-5333/11/1070 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/21075059>

19. Постанова Львівського адміністративного апеляційного суду від 23 липня 2009 р. у справі № 22-а-19434/08/9104 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/4315992>
20. Рішення Європейського суду з прав людини від 15 лютого 2011 р. у справі «Молдован та інші проти Румунії» (скарга № 8229/04) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>
21. Абрамов Н. О прокуратуре: общий надзор и предъявление исков в судах / Н. Абрамов / Государственное право. – 1998. – № 4. – С. 3–5.
22. Анпілогов О. Участь прокурора в адміністративному судовому процесі / О. Анпілогов // Вісник прокуратури. – 2007. – № 9(75). – С. 105–114.
23. Руденко М. Роль прокуратури поза межами кримінального судочинства: сучасна українська модель / М. Руденко // Вісник прокуратури. – 2009. – № 1. – С. 47–57.
24. Сибірцева Є.Ю. Приводи та підстави представництва прокурором інтересів громадянина та держави в адміністративному судочинстві України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://intkonf.org/sibirtseva-e-yu-privodi-ta-pidstavi-predstavnistva-prokurorom-interesiv-gromadyanina-ta-derzhavi-v-administrativnomu-sudochinstvi-ukrayini/>
25. Середа О.Г. Структура правовідносин у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства / О.Г. Середа // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 571–577 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_94.pdf
26. Іщук О.С. Адміністративна юрисдикція органів прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.С. Іщук; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2011. – 20 с.
27. Логоша В.В. Правова природа представництва прокурором інтересів громадянина та держави в адміністративному суді / В.В. Логоша // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 525–530 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11lvvac.pdf>
28. Ухвала Вінницького окружного адміністративного суду від 14 травня 2013 р. у справі № 802/2258/13-а [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/31134459>
29. Ухвала Харківського окружного адміністративного суду від 30 травня 2013 р. у справі № 820/2756/13-а [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/31586348>
30. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 21 вересня 2010 р. № К-855/10 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11380695>
31. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 19 січня 2012 р. № К/9991/56754/11 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/21427734>

32. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 18 грудня 2012 р. № К/9991/3754/12 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28204867>
33. Ухвала Хмельницького окружного адміністративного суду від 28 квітня 2014 р. у справі № 822/1344/14 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38512848>
34. Постанова Верховного Суду України від 23 грудня 2014 р. у справі № 3-194гс14 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.vasu.gov.ua/Review/42202968>
35. Ухвала Миколаївського окружного адміністративного суду від 13 червня 2013 р. у справі № 814/2644/13-а [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32658801>
36. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 10 лютого 2015 р. у справі № 591/8785/14-а [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42748194>
37. Ухвала Полтавського окружного адміністративного суду від 22 серпня 2013 р. у справі № 816/5150/13-а [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/33111027>
38. Ухвала Донецького окружного адміністративного суду від 17 лютого 2014 р. у справі № 805/2180/14 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37347205>
39. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 9 листопада 2010 р. у справі № 2-а-182 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/12336828>
40. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 21 жовтня 2010 р. у справі № 22-а-1063/07 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11940820>
41. Ухвала Миколаївського окружного адміністративного суду від 14 червня 2013 р. у справі № 814/2643/13-а [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32008856>

Зміст

Колектив авторів	3
Передмова	5
Розділ I ДОКТРИНА ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА.....	7
Глава 1 Конституційна реформа: принцип глобалізації захисту прав людини у сфері публічно-правових відносин	7
Глава 2 Принцип спеціалізації як вихідний принцип адміністративного судочинства (у контексті визначення підвідомчості та підсудності адміністративних справ).....	19
Глава 3 Адміністративне судочинство як засіб утвердження верховенства права у вітчизняному конституційному устрої: крок уперед	25
Глава 4 Принцип in dubio pro tributario – важливий елемент захисту прав платника податків у демократичному суспільстві 37	
Глава 5 Конституційні принципи як основа ефективного та справедливого судового захисту прав людини і громадянина в Україні	43
Глава 6 Відносини адміністративного судочинства в предметі адміністративного права	53
Глава 7 Запровадження адміністративного судочинства в Україні як запорука розбудови правової держави.....	60
Глава 8 Порядок застосування аналогії закону при здійсненні адміністративного судочинства	66
Глава 9 Поняття судової справи. Родові та видові класифікації, категорії судових справ. Вплив особливостей судової справи на судочинство	72
Розділ II ОРГАНІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ, НАПРЯМИ ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ.....	97
Глава 10 Моделі організації адміністративної юстиції в державах – членах Європейського Союзу та деяких арабських країнах. . .	97
Глава 11 Проблеми формування та перспективи розвитку адміністративних судів в Україні	125
Глава 12 До питання недоторканності та імунітету суддів під час відправлення правосуддя	132
Глава 13 Судовий контроль та його вплив на виконання рішення суду	142
Глава 14 Система суб'єктів контролю за діяльністю адміністративних судів	148
Глава 15 Медіація як один з альтернативних способів розв'язання юридичних конфліктів	154

Розділ III ОСНОВНІ ІНСТИТУТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА.....	162
Глава 16 Передумови захисту в адміністративному процесі прав, свобод, інтересів учасників адміністративно-правових відносин	162
Глава 17 Належність та допустимість доказів в адміністративному процесі як головні критерії їх оцінки	177
Глава 18 Визначення ознак державно-службових відносин під час розгляду справ адміністративної юрисдикції	183
Глава 19 Проблемні питання відводу (самовідводу) в практиці суду апеляційної інстанції адміністративної юрисдикції.....	189
Глава 20 Касаційне оскарження судових рішень як складова системи адміністративного судочинства.....	197
Глава 21 Шляхи забезпечення безумовного виконання судового рішення	206
Глава 22 Окремі аспекти участі прокурора у захисті прав, свобод та інтересів людини в адміністративному судочинстві	212
Розділ IV ПРОБЛЕМИ РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЙ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ	225
Глава 23 Об'єкт адміністративного порушення права на інформацію .	225
Глава 24 Щодо розгляду судами України справ про статус біженця. . .	235
Глава 25 Обмеження в реалізації права на мирні зібрання відповідно до статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод	245
Глава 26 Проблемні питання підвідомчості та практики реалізації принципу спеціалізації в судах адміністративної юрисдикції України при розгляді спорів щодо захисту прав інтелектуальної власності.....	254
Глава 27 Особливості застосування джерел права в адміністративному судочинстві України під час розгляду справ щодо реалізації гарантій у сфері соціальної захищеності інвалідів	264
Глава 28 Роль адміністративної юстиції у забезпеченні екологічної безпеки у сфері цивільної авіації	269
Глава 29 Держава як позивач у адміністративному процесі: до постановки проблеми.....	274
Післямова	286

