



ВСТУПЛЕНИЕ ПРОКУРОРА В ДЕЛО, ОТКРЫТОЕ СУДОМ ПО ОБРАЩЕНИЮ ИНОГО ЛИЦА В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

Анастасия ГУСАРОВА,
аспирант Национальной академии прокуратуры Украины

Summary

The scientific article is dedicated to analysis of realization by a prosecutor such form of representation of the interests of citizens and the state as joining the proceedings that was opened by a court on handling of another person. Features of realization of this form of representation in administrative proceedings are also studied. The suggestion is made as to how best to use the prosecutor powers in the administrative proceedings in order to realize the function of protecting the rights and freedoms of citizens and the interests of the state.

Keywords: administrative proceedings, the prosecutor, the power entity, representation, join the proceedings.

Анотация

Научная статья посвящена анализу реализации прокурором такой формы представительства интересов граждан и государства, как вступление в дело при условии открытия его судом по обращению иного лица. Подвергаются изучению и особенности реализации данной формы представительства в административном судопроизводстве. Обращается внимание на неоднозначность регулирования вопросов обжалования решений субъекта властных полномочий законодательными актами Украины. Анализируются научные источники, законодательные акты, а также позиция Конституционного Суда Украины в данной сфере правоотношений. Выдвинуто предложение о путях наиболее эффективного использования прокурором полномочий в административном судопроизводстве с целью реализации функции защиты прав и свобод граждан и интересов государства.

Ключевые слова Украины административное судопроизводство, прокурор, субъект властных полномочий, представительство, вступление в дело.

6 июля 2005 года Верховной Радой Украины был принят Кодекс административного производства Украины (далее – КАС Украины). Его задачей является защита прав, свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц в сфере публично-правовых отношений от нарушений со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц, других субъектов при осуществлении ими властных управленческих функций на основе законодательства, в том числе на выполнение делегированных полномочий. В административные суды могут быть обжалованы любые решения, действия или бездействие субъектов властных полномочий, кроме случаев, когда относительно таких решений, действий или бездействия Конституцией или законами Украины установлен другой порядок рассмотрения.

Принятие указанного Кодекса является важным фактором для государства, взявшего курс на поддержку европейских стандартов, поскольку регулирует процедуру защиты прав граждан с учетом особенностей сферы публично-властных полномочий. Этим создаются дополнительные гарантии соблюдения закрепленного ст. 3 Конституции Украины принципа наивыс-

шей социальной ценности государства – человека. Кроме того, возможность контроля властных полномочий в рамках административного процесса будет способствовать усилению доверия граждан к государству. Кодекс административного судопроизводства Украины позволяет более точно, по сравнению с правовыми нормами иных процессуальных законов, определить конкретные сдерживающие факторы субъекта властных полномочий, который своими неправомерными действиями может нанести ущерб интересам граждан. Потребность обеспечения прав и свобод человека и гражданина, ряд из которых не могут быть реализованы без соответствующего содействия со стороны носителей властных полномочий, а другие приобретают практическое значение только при условии невмешательства последних в соответствующую частную сферу жизни, обусловили необходимость организации в Украине специализированного административного судопроизводства, законодательного урегулирования процедур деятельности независимых судов административной юрисдикции [1, 9; 2, 69].

Кодексом административного производства Украины, как и иными процессуальными кодексами (Граждан-

ским процессуальным, Хозяйственным процессуальным кодексом) предусмотрено участие прокурора в делах, рассматриваемых административными судами. Прокурор, согласно ч.ч. 1, 2 ст. 60 КАС Украины может обращаться в административный суд с административными исками о защите прав, свобод и интересов иных лиц и принимать участие в рассмотрении этих дел. Прокурор может осуществлять представительство на любой стадии административного процесса.

Однако действующими законодательными актами Украины вопросы обжалования действий, бездействия или актов субъектов властных полномочий, в т.ч. и органов местного самоуправления, регулируются неоднозначно. Поэтому целью настоящей статьи является исследование вопроса особенностей участия и вступления прокурора в дела, рассматриваемые административными судами, сложности практической реализации полномочий прокурора в данной сфере, а также поиск наиболее оптимальных вариантов реализации представительской функции прокурора в административном судопроизводстве с целью эффективной защиты прав, свобод и интересов физических и юридических лиц в сфере публично-правовых отношений.

В соответствии со ст. 17 КАС Укра-



ины, компетенция административных судов распространяется на:

1) споры физических или юридических лиц с субъектом властных полномочий относительно обжалования его решений (нормативно-правовых актов или правовых актов индивидуального действия), действий или бездействия;

2) споры по поводу принятия граждан на публичную службу, ее прохождения, увольнения с публичной службы;

3) споры между субъектами властных полномочий по поводу реализации их компетенции в сфере управления, в том числе делегированных полномочий, а также споры, возникающие по поводу заключения и выполнения административных договоров;

4) споры по обращению субъекта властных полномочий в случаях, установленных законом;

5) споры относительно правоотношений, связанных с избирательным процессом или процессом референдума.

Компетенция административных судов не распространяется на публично-правовые дела:

1) отнесенные к юрисдикции Конституционного Суда Украины;

2) подлежащие разрешению в порядке уголовного судопроизводства;

3) о наложении административных взысканий;

4) об отношениях, которые в соответствии с законом, уставом (Положением) объединения граждан и отнесены к его внутренней деятельности или исключительной компетенции.

Предусматривая возможность обращения лица с иском к субъекту властных полномочий в административный суд, государство предоставляет гражданину дополнительные гарантии защиты нарушенных прав, свобод и интересов со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления. Исходя из этого, суть административной юстиции рассматривается как защита субъективных публичных прав субъектов материальных правоотношений [3, 26].

Статьями 60, 61 КАС Украины предусмотрено участие прокурора по делам, которые рассматриваются административными судами. Прокурор отнесен к органам и лицам, которым законом предоставлено право защищать права, свободы и интересы иных

лиц и осуществлять представительство на любой стадии административного процесса.

Юридический интерес прокурора в процесс всегда имеет государственный характер, который определяется местом прокуратуры в системе органов государственной власти. Участие прокурора в административном процессе - это правовая гарантия нерушимости установленных Конституцией прав и свобод граждан, принятия законного и обоснованного решения [4, 101-103].

Анализ норм КАС Украины и научных публикаций [3, 26-28; 2, 69-71; 5, 9-11; 6, 42-44] позволяет сделать вывод, что дело будет рассматриваться в административном суде только тогда, когда предметом спора будет правоотношения, связанные с реализацией субъектом властных полномочий функций организационно-распорядительного характера, примером чего является принятие органами государственной власти и местного самоуправления правоприменительных актов.

Случаи нарушения требований законодательства при принятии таких актов носят не единичный характер [7]. Однако, в представительской деятельности прокурора на указанном направлении возникают определенные трудности. Так, ст. ст. 20, 23 Закона Украины «О прокуратуре» предусматривают право прокурора вносить представление об отмене нормативно-правового акта, отдельных его частей или приведения его в соответствие с законом.

Согласно ч. 3 ст. 20, ч. 1, 3 ст. 23 Закона Украины «О прокуратуре», при выявлении нарушений закона прокурор в пределах своей компетенции имеет право вносить представление как акт реагирования с требованием об отмене нормативно-правового акта, отдельных его частей или приведения его в соответствие с законом. О результатах рассмотрения представления и принятых мерах соответствующий прокурор должен быть уведомлен в определенный им в представлении срок, который не может быть менее 10 дней.

Важное значение для реализации предоставленных прокурору законодательством полномочий имеет решение Конституционного Суда Украины от 16.04.2009 года № 7-рп/2009 [8, 20], которое находится, по нашему мнению, в определенной коллизии с нормами Закона Украины «О прокуратуре». В

данном решении указано, что решения органов местного самоуправления по мотивам их несоответствия Конституции или законам Украины приостанавливаются прокурором в установленном Законом Украины «О прокуратуре» порядке с одновременным обращением в суд. Однако, в случае обращения прокурора в суд без получения ответа на представление будет отсутствовать спор о праве, что не отвечает требованиям ч. 2 ст. 17 КАС Украины относительно наличия такого спора.

В связи с изложенным, считаем целесообразным обращение прокурора в суд с иском к субъекту властных полномочий относительно обжалования его решения при отказе органа в удовлетворении представления прокурора.

Принимая решение, Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что органы местного самоуправления не могут отменять свои предыдущие решения, вносить в них изменения, если согласно предписаниям этих решений возникли правоотношения, связанные с реализацией определенных субъективных прав и охраняемых законом интересов, и субъекты этих правоотношений возражают против их изменения или прекращения.

При таких обстоятельствах представление прокурора при возникновении в соответствии с принятым решением правоотношений, связанных с реализацией прав и интересов, будут отклонены. Однако, прокурор не лишен права на обращение в суд с требованием об удовлетворении его представления и отмены или изменения принятого акта. Только по решению суда в таком случае может быть применена реституция к правоотношениям, возникшим по решению органа местного самоуправления.

Вопросы отмены решений органов местного самоуправления урегулированы также Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине» [9, 20]. В частности, согласно п. 10 ст. 59 указанного Закона, акты органов и должностных лиц местного самоуправления по мотивам их несоответствия Конституции Украины признаются незаконными в судебном порядке. Кроме того, на основании ст. 55 Конституции Украины относительно гарантирования каждому права на обжалование в суде решений, действий или бездействия органов государ-



ственной власти могут быть признаны незаконными без предварительного внесения прокурором представления путем непосредственного обращения в суд и решения органов государственной власти.

Таким образом, незаконные акты органов местного самоуправления и органов государственной власти могут быть отменены двумя способами: 1) путем внесения прокурором представления и 2) при обращении в суд. При этом обращение в суд возможно как при отклонении представления прокурора, так и путем непосредственного обжалования в суде решения органа государственной власти или органа местного самоуправления. При этом, при подаче иска в случае отклонения представления прокурор выступает в качестве истца, поскольку отказом в удовлетворении акта прокурорского реагирования нарушены его интересы и интересы прокуратуры как государственного органа, деятельность которого направлена на всемерное утверждение верховенства закона, укрепление правопорядка.

Л. Егоровой обращается внимание на сложность заявления иска прокурором (минуя процедуру внесения представления) о признании незаконными решений органов местного самоуправления, которыми затрагиваются права и интересы неограниченного круга лиц (например, сокращения сети лечебных заведений). В таком случае трудно определиться с выбором надлежащего истца, поскольку такими решениями нарушаются права и интересы неопределенного круга лиц или всей территориальной общины [10, 12].

На основании изложенного следует согласиться, что в данном случае более приемлемым будет применение такого подхода к признанию акта незаконным, как первоочередное внесение представления на решения совета, а в случае его отклонения, считаем целесообразным в пределах, определенных действующим законодательством, обращение с административным иском именно прокурора как субъекта властных полномочий [11, 44, 46-47].

Важным для практической реализации вступления прокурора в дело, открытое судом по обращению иного лица, является решение Конституционного Суда Украины № 7-рп/2009. В нем отмечается, что право прокуро-

ра обжаловать в суд решения органов местного самоуправления не является абсолютным, поскольку в Конституции Украины закреплено, что ее нормы являются нормами прямого действия. Следовательно, обращение в суд для защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, как и право на обжалование в суде решений органов местного самоуправления гарантируется непосредственно на основании Конституции Украины каждому [8, 19].

Права (интересы) местного самоуправления – комплексное понятие, которое объединяет права (интересы) как муниципальных образований, органов и должностных лиц местного самоуправления, так и граждан. Если выданный органом местного самоуправления акт ограничивает права местного самоуправления или нарушает права территориальной общины, то это значит, что нарушены права каждого участника самоуправления [12, 46-47]. Нарушение прав местного самоуправления, таким образом, неизбежно влечет за собой нарушение прав каждого жителя общины, дает ему право на обжалование решения в орган, который его принял, и обращение в суд.

В данном случае, прокурор, применяя предоставленное ему ст. 35 Закона Украины «О прокуратуре» право, может вступить в дело в интересах гражданина, который обжалует решение органа местного самоуправления или органа государственной власти на любом этапе его рассмотрения, определив и обосновав основания для представительства интересов гражданина или государства.

В случае вступления прокурора в дело в интересах иного лица возникает проблема в определении сторон спора. Конституционный Суд Украины в решении № 3-рп от 08.04.1999 г. отметил, что государство может усматривать свои интересы не только в деятельности государственных органов и предприятий, но и в деятельности частных предприятий [13, 35]. При этом возникают сразу два вопроса: не будет в таком случае совпадения истца и ответчика? Так, обосновывая необходимость защиты интересов частного предприятия, в деятельности которого государство усматривает свой интерес, прокурор, как уже было отмечено, обязан определить орган, уполномо-

ченный государством осуществлять соответствующие функции в спорных отношениях. В то же время ответчиком по делу будет являться субъект властных полномочий, то есть орган государственной власти, орган местного самоуправления, их должностное или служебное лицо, иной субъект при осуществлении властных управленческих функций на основе законодательства, в том числе на выполнение делегированных полномочий (п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС Украины).

КАС Украины предусматривает и рассмотрение административными судами споров между субъектами властных полномочий. Однако, это рассмотрение ограничено вопросами реализации их компетенции в сфере управления, в том числе делегированных полномочий. Таким образом, вступление прокурора в дело в интересах частного предприятия и субъекта властных полномочий, несмотря на теоретическую возможность, при практической его реализации будет сталкиваться с рядом проблем.

Исследование данного вопроса позволяет сделать вывод о необходимости его дальнейшего изучения и совершенствования законодательства по вопросу вступления прокурора в дело, открытое судом по иску иного лица. Объясняется это не только «гибкостью» законодательства о деятельности прокуратуры, те или иные положения которого распространены во многих отраслях национального права. Как демонстрируется в настоящей работе, существенным образом на нормативное регулирование правоотношений, рассматриваемых в данной статье, влияют и правовые позиции Конституционного Суда Украины. Весьма своеобразная точка зрения относительно участия прокурора при рассмотрении дел в судах существует у Европейского суда по правам человека, однако эти вопросы требуют самостоятельного изучения и не являются объектом изучения настоящей научной статьи.

Список

использованной литературы

1. Пасенюк А. М. *Эффективность административного процессуального законодательства*. В: Актуальные проблемы применения Гражданского процессуального кодекса и Кодекса административного судопроизводства Украины: Тезисы докл. и научн. сообщ.



участн. междунар. научн.-практ. конф. (25-26 янв. 2007 г.). Х.: Нац. юрид. акад. Украины, 2007.

2. Анпилогов О. *Права и свободы гражданина как объект защиты прокурором*. В: Вестник прокуратуры, 2007, № 3.

3. Селиванов А. А. *Конституционно-правовая характеристика публичной власти в административной юрисдикции суда*. В: Вестник Верховного Суда Украины, 2006, № 11.

4. Руденко Н. В. *Прокурор как участник гражданского и административного процесса*. В: Актуальные проблемы применения Гражданского процессуального кодекса и Кодекса административного судопроизводства Украины: Тезисы доп. и науч. сообщений. участника. междунар. научно-практической. конф. (25-26 янв. 2007 г.). Х.: Нац. юрид. акад. Украины, 2007.

5. Колиушко И. Б. *«Концептуальные изъяны» Кодекса административного судопроизводства или сознательный выбор?* В: Актуальные проблемы применения Гражданского процессуального кодекса и Кодекса административного судопроизводства Украины: Тезисы доп. и науч. сообщений. участника. междунар. научно-практической. конф. (25-26 янв. 2007 г.). Х.: Нац. юрид. акад. Украины, 2007.

6. Анпилогов О. В. *Правовой институт защиты прав и законных интересов человека и гражданина прокурором в судебном административном процессе*. В: Вестник Верховного Суда Украины, 2006, № 11.

7. Высший административный суд Украины. *Аналитический обзор состояния осуществления судопроизводства Высшим административным судом Украины в 2010 году*: [Электрон. ресурс]. Режим доступа: http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=1357&fp=1

8. *Решение Конституционного Суда Украины № 7-рп/2009* [Текст]: решение от 16.04.2009г В: Вестник Конституционного Суда Украины, 2009, № 3.

9. *О местном самоуправлении* [Текст]: Закон Украины № 280/97-ВР от 21.05.1997. В: Официальный вестник Украины, 1997, № 25, код акта 1051/1997.

10. Егорова, Л. *Процессуальные противоречия судебной защиты публичных интересов*. В: Законность, 2006, № 2.

11. Омельченко О. *Относительно проблемы обжалования актов органов и должностных лиц местного самоуправления*. В: Вестник прокуратуры, 2010, № 10.

12. Сергеев А. *Судебная защита прав местного самоуправления*. В: Законность, 2006, № 2.

13. *Решение Конституционного суда Украины от 08.04.1999 г. № 3-рп/99*. В: Официальный вестник Украины, 1999, № 15, код акта 7308/1999.

СЕМЕЙНЫЕ ФОРМЫ УСТРОЙСТВА ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ ПРЕДУСМОТРЕННЫЕ СЕМЕЙНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ УКРАИНЫ

Наталья КОНОНЧУК,

аспирантка Института политологии и права
Национального педагогического университета
им. М.П. Драгоманова

Summary

The article analyses provided by the legislation of Ukraine forms of the device of children-orphans and children deprived of parental care for their conformity to family forms of education of children. Criteria of definition of the family nature of the legal relationship arising as a result of the placement of children deprived of parental care. Is the characteristics of each of the existing forms of placement of children without parental care with the substantiation of the conclusions on the presence of these elements in a family. Author offers a classification of family forms of the device of relevant category of children.

Keywords: orphaned children, family, families, adoption, trusteeship (guardianship), foster care, foster family, the family-type orphanage.

Аннотация

В статье анализируются предусмотренные законодательством Украины формы устройства детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения на предмет их соответствия семейным формам воспитания детей. Рассматриваются критерии определения семейного характера правоотношений, возникающих в результате устройства детей, лишенных родительского попечения. Приводится характеристика каждой из существующих форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, с обоснованием выводов относительно наличия в них элементов семейного воспитания. Предлагается авторская классификация семейных форм устройства соответствующей категории детей. Все формы семейного воспитания детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения, могут определенным образом компенсировать отсутствие возможности ребенка проживать в семье родителей.

Ключевые слова: дети-сироты, семья, семейные формы проживания, усыновление, опека (попечительство), патронат, приемная семья, детский дом семейного типа.

Постановка проблемы. Наилучшей средой для развития ребенка всегда была и остается семья. Право на проживание в семье и семейное воспитание, как подчеркивают ученые, принадлежит к группе прав, обеспечивающих социализацию ребенка, поскольку развитие и формирование личности ребенка предусматривают постоянный контроль со стороны семьи и общества [1, С. 328-334]. Семья должна нести ответственность за его развитие и создавать для него соответствующие условия, должна выступать основным источником материальной и эмоциональной поддержки, психологической защиты ребенка, средством обеспечения и передачи национально-культурных и общечеловеческих ценностей. В связи с этим определяющим выглядит вывод правоведов о том, что

современная система опеки и попечительства над детьми-сиротами и детьми, лишенными родительского попечения должна объединять два направления: реорганизацию интернатных учреждений и развитие форм семейного воспитания [2, С. 120-125]. Эта идея нашла отображение на государственном уровне. С целью создания нормальных условий для обеспечения права таких детей на воспитание в семье Указом Президента Украины 22 октября 2012 г. утверждена Национальная стратегия профилактики социального сиротства на период до 2020 года, предусматривающая постепенный отказ от интернатной формы и переход к исключительно семейным формам воспитания детей.

Заметим для начала, что говоря о форме устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения ро-