



Антон ОГІЄНКО,

начальник відділу забезпечення участі в судах управління представництва, захисту інтересів громадян та держави в судах прокуратури Харківської області, молодший радник юстиції

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Ключові слова: адміністративне судочинство; представництво; прокурор; представницька функція прокуратури; форми представницької діяльності; інтереси держави; інтереси громадянина.

У Конституції України та чинному Законі України «Про прокуратуру» однією з основних функцій прокуратури визначено представництво в суді інтересів громадян або держави. Протягом тривалого часу специфіка прокурорської представницької діяльності у суді привертає увагу як науковців, так і практиків. Питання представництва прокурором інтересів громадянина або держави саме в адміністративному судочинстві є доволі новим для вітчизняної юридичної науки та практики, що пов'язано з прийняттям у 2005 році Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України). А відтак, воно потребує спеціального дослідження.

Представляючи в адміністративному суді інтереси громадянина або держави, прокурор реалізує виключно конституційні положення, закріплені у статтях 3, 13 Основного Закону України, відповідно до яких держава зобов'язана забезпечувати захист прав і свобод громадян, а також усіх суб'єктів права власності та господарювання. Звертаючись до відповідного адміністративного суду із заявою про захист прав і свобод громадянина, державних та суспільних інтересів, прокуратура реалізує конституційну функцію представництва, яка розглядається як один із дієвих засобів утвердження верховенства права, зміцнення законності та правопорядку. Втім, унаслідок суттєвих протиріч у законодавстві й підзаконних нормативно-правових актах, якими регулюється діяльність органів прокуратури з представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному судочинстві, а також розбіжностей у правозастосуванні під час виконання прокурорами відповідних повноважень існує багато проблем, пов'язаних із цим інститутом. Зазначені питання потребують нау-

кового обґрунтування та роз'яснення, оскільки саме від успішного виконання прокуратурою функції з представництва інтересів громадянина або держави у суді залежить становлення правової держави, невід'ємним атрибутом якого є утвердження прав, свобод людини та громадянина, законності й верховенства права.

Значний внесок у дослідження та подальше розроблення питань діяльності прокуратури з представництва в судах інтересів громадян або держави було зроблено О. Анпілоговим, В. Беяневичем, Ю. Битяком, Л. Грицаєнком, М. Мичком, М. Масленніковим, М. Руденком, О. Хавіним та іншими. Водночас проблема характеристики діяльності прокуратури з представництва інтересів громадян або держави в адміністративному судочинстві малодосліджена, особливо з урахуванням останніх змін у законодавстві щодо правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві та його взаємовідносин із судом під час розгляду адміністративної справи.

Метою статті є аналіз нормативно-правових актів та наукової літератури щодо представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному судочинстві. Відповідно до окресленої цілі досліджуються місце та роль представницької функції прокуратури, а також проблемні питання її реалізації в адміністративному судочинстві.

Функцію представництва прокуратурою інтересів громадян або держави у суді закріплено у п. 2 ст. 121 Конституції України [1]. Прокурор має статус офіційного представника держави чи громадянина у випадках, передбачених чинним законодавством. Визначаючи правову природу представництва прокурора в адміністративному судочинстві, необхідно розглянути сутність інсти-

ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

туту прокуратури як органу, який здійснює функцію охорони закону та державно-правових відносин. Як зазначено у Великому тлумачному словнику сучасної української мови, поняття «представництво» – це здійснення певних юридичних дій однією особою від імені іншої чи інших, виконання обов'язків або володіння правами представника установи, організації, що представляє чийсь інтереси [2, 695]. В юридичній науковій літературі по-різному трактують поняття «представництво прокурора» і питання про форми представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді. Так, М. Косюта визначає представницьку функцію прокурора як захист від неправомірних посягань щодо найважливіших соціальних цінностей, закріплених у Конституції України та інших актах законодавства [3, 135], а формами звернення прокурора до суду з метою захисту порушених прав і законних інтересів громадян або держави – участь прокурора у розгляді справ судами, досудове провадження [4, 9–10]. Також під представництвом прокуратури у цивільному, господарському та адміністративному процесах розуміють процесуальний спосіб реалізації державою (прокуратурою), юридичними та фізичними особами гарантованого Конституцією України та іншими чинними нормативно-правовими актами права на судовий захист від посягань на честь, гідність, життя, здоров'я, особисту свободу і майно, а також оспорюваних інтересів указаних осіб, держави [5]. Прихильники іншого підходу розглядають стадії адміністративного судового процесу як форми представництва прокурора [6, 100–101]. Деякі дослідники виокремлюють таку форму представництва прокурора, як досудове провадження [7, 110]. Існують різні думки щодо форм представництва органами прокуратури інтересів громадянина або держави, що свідчить про значний науковий і практичний інтерес до окресленої проблематики.

Що стосується законодавчого закріплення форм представницької діяльності прокуратури, то в Законі України «Про прокуратуру» чітко вказано: 1) звернення до суду з позовами (заявами, поданнями); 2) вступ у справу, порушену за позовами (заявами, поданнями) інших осіб, на будь-якому етапі розгляду; 3) ініціювання перегляду судових рішень, у тому числі у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи; 4) участь у розгляді справ (ч. 5 ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру») [8]. КАС України

стосовно представницької діяльності прокурора в адміністративному судочинстві визначає такі форми: звернення до суду з адміністративним позовом (поданням); участь у розгляді справ за його позовами, а також вступ за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду; подання апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами (ч. 2 ст. 60 КАС України) [9]. Дещо по-іншому визначено форми представницької діяльності прокурора в цивільному та господарському судочинстві. Представницька діяльність прокурора в різних видах судочинства ґрунтується на спільних засадах, при цьому його функції щодо представництва в суді прав та інтересів громадян або держави незалежно від виду судового процесу та його стадії завжди здійснюються у межах процесуальної форми.

Законодавчими засадами представницької діяльності прокуратури в адміністративному судочинстві є норми Конституції України, КАС України, Закону України «Про прокуратуру». Крім того, порядок організації діяльності прокурора закріплено у наказах Генерального прокурора України, зокрема – «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» [10].

Усі форми представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному суді, які закріплено в процесуальному законодавстві, передбачають в обов'язковому порядку правові відносини між представником і особою, яку він представляє. Але при цьому статус прокурора не можна ототожнювати зі статусом представника в адміністративному процесі. Відносини між представником і довірительом прописано в договорі, на підставі якого представник для виконання своїх обов'язків наділяється відповідними повноваженнями і не може виходити за їх межі, якщо не одержить на це спеціального дозволу. Зовсім інше процесуальне становище у прокурора. Завдання прокурора при розгляді справ адміністративної юрисдикції – охорона та нагляд за додержанням прав і законних інтересів громадян, держави, сприяння у реалізації гарантованого принципу законності й обґрунтованості судових рішень. Для підтвердження своїх повноважень під час розгляду адміністративної справи

прокурору не потрібно надавати суду ніяких представницьких документів (довіреностей), оскільки він виконує свої безпосередні обов'язки, визначені у законі. Діяльність прокурора може бути віднесено до представництва, яке є самостійним інститутом процесуального права, оскільки саме Основний Закон України є правовою підставою участі прокурора в процесі [11]. Юридичний інтерес прокурора як представника в адміністративній справі до процесу завжди має державний характер. Проте таке виняткове процесуальне становище прокурора не узгоджується із завданням адміністративного судочинства, що викликає дискусії серед науковців. Зокрема, В. Бевзенко, аналізуючи інститут представництва прокурором інтересів держави в адміністративному суді, безпідставно зазначає, що в адміністративному судочинстві стає можливим «подвійний напад» на фізичну, юридичну особу – відповідача, який здійснюється одним суб'єктом владних повноважень в інтересах іншого. На думку науковця, оскільки, принаймні законодавчо, передбачене забезпечення діяльності органів державної влади набагато краще порівняно з будь-якою фізичною чи юридичною особою, то «норма про представництво прокурором держави у порядку, передбаченому КАС України, взагалі має бути виключена із Кодексу, оскільки вона суперечить суб'єктивним правам, свободам і законним інтересам фізичних осіб, правам і законним інтересам юридичних осіб, ускладнює їх здійснення й не відповідає основному завданню адміністративної юстиції» [12, 399]. Така позиція автора заслуговує на увагу, проте шлях вирішення окресленої проблеми досить суперечливий. На нашу думку, цілком виправданою є позиція іншого науковця про законодавче закріплення заборони підміни прокурором під час застосування представницьких повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування та державного нагляду (контролю), а також інших органів, яким законом надано право захищати інтереси громадян або держави в суді [13].

Проблематику представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному судочинстві буде висвітлено в контексті законодавчо закріплених повноважень.

Відповідно до ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у

суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом. Таке формулювання недостатньо конкретизоване, що дає можливість прокурору маніпулювати своїми представницькими функціями. Вважаємо, що представництво прокуратурою інтересів громадян чи держави в суді має бути чітко врегульовано галузевими процесуальними нормативними актами.

Прокуратура представляє інтереси громадян також в адміністративному судочинстві. Так, у ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» визначено підстави представництва інтересів громадянина, а саме: його неспроможність через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження. При цьому законодавство не встановлює критерії цієї неспроможності, прокурор їх має визначати самостійно у кожному конкретному випадку залежно від конкретних обставин. Крім того, прокурор повинен надати суду необхідні докази, що підтверджують неспроможність громадянина самостійно захищати свої права та представляти інтереси. Це можуть бути такі письмові документи, як медичний висновок про стан здоров'я заінтересованої особи, що виключає її можливість звернення до суду; копії свідоцтва про народження, пенсійного посвідчення, рішення суду про визнання особи недієздатною чи обмежено дієздатною тощо.

Найчастіше спірні питання, що потребують однозначного вирішення, виникають у зв'язку з представництвом прокурором в адміністративному судочинстві інтересів держави. Підставою для цього є порушення або загрози порушень інтересів держави. Але законодавець не дає визначення, що необхідно розуміти під «інтересами держави». Вони можуть полягати в розробці загальнодержавних політичних, економічних, соціальних та інших програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України; гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки; охорону землі як національного багатства; захист прав усіх об'єктів господарювання тощо. «Інтереси держави» – оціночне поняття, тому прокурор у кожному конкретному випадку самостійно визначає з посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов, у чому саме відбулося чи може відбутися порушення інтересів держави, обґрунтовує у позовній заяві необхідність їхнього

ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

захисту та зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах.

Прокурор може скористатися своїм правом на звернення до суду із заявою про захист інтересів держави тоді, коли органи виконавчої влади, передусім державного контролю, органи місцевого самоврядування, на які відповідними законодавчими актами покладено обов'язок захищати права й інтереси громадянина, державні або суспільні інтереси, не вживають для цього передбачених законом заходів. У разі виявлення бездіяльності уповноваженого органу державного нагляду (контролю) одночасно із заходами представницького характеру органи прокуратури зобов'язані вживати відповідних заходів прокурорського реагування [10]. Прокуратура дедалі частіше здійснює представництво інтересів різних органів державної виконавчої влади в адміністративних справах, зокрема: територіальних органів Пенсійного фонду України, Головної державної інспекції на автомобільному транспорті, Фонду соціального захисту інвалідів, органів зайнятості населення тощо. Слушною є думка науковців і практиків про доцільність звернення прокурора в інтересах контролюючого органу, на який законом покладено обов'язок контролю за дотриманням законів фізичними та юридичними особами і який процесуальними й спеціальними законами наділений правом самостійного звернення до суду [14; 15]. Чинним законодавством України передбачено, що суб'єкти владних повноважень мають право звертатися до суду на виконання власних повноважень. Для цього законодавець наділив їх адміністративно-процесуальною правоздатністю та дієздатністю для самостійного звернення до суду. Позиція Вищого адміністративного суду України щодо окресленої проблеми полягає в тому, що прокурор може звертатися до суду в інтересах держави, які, в свою чергу, можуть бути пов'язані з необхідністю захисту прав державних органів, а також підприємств, установ, організацій незалежно від їх підпорядкування та форм власності [16]. Як зазначено у Рішенні Конституційного Суду України, прокурори та їхні заступники подають до суду позови саме в інтересах держави, а не в інтересах підприємств, установ і організацій незалежно від їх підпорядкування і форм власності [17]. При цьому інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім з інтересами державних органів, державних підприємств

та організацій чи з інтересами господарських товариств з часткою державної власності у статутному фонді. Якщо прокурор як суб'єкт владних повноважень звертається до адміністративного суду в інтересах держави, він повинен обґрунтувати обставини, що вказують на існування реальної загрози інтересам держави, а також зазначити підстави, які унеможливають самостійне звернення суб'єкта владних повноважень до суду.

Ще одне проблемне питання представницької діяльності прокурора в адміністративному судочинстві полягає у відсутності в КАС України норми, яка чітко вказувала б на те, що прокурор наділений всіма правами й обов'язками особи, в інтересах якої він діє. Обсяг прав прокурора залежить від того, з якою зі сторін пов'язані інтереси держави чи громадянина.

Аналізуючи повноваження прокурора під час представництва інтересів громадянина, не здатного самостійно захистити свої права чи реалізувати повноваження в адміністративному судочинстві, зауважимо, що прокурор як учасник судового розгляду з позицій розпорядження матеріальними позовними вимогами певною мірою обмежений у цьому законодавцем. Будучи позивачем у процесуальному розумінні, прокурор не володіє всіма правами власне позивача. Зокрема, в ч. 1 ст. 61 КАС України визначено, що прокурор, який звернувся до адміністративного суду в інтересах громадянина, не може закінчувати справу адміністративної юрисдикції примиренням, а в ч. 3 ст. 61 КАС України перспективу розгляду адміністративним судом поданого прокурором правозахисного позову поставлено в залежність від того, чи не заперечує проти цього фізична особа, права, свободи чи інтереси якої захищаються, за умови, що вона володіє адміністративною процесуальною дієздатністю. Крім того, відмова прокурора від адміністративного позову або зміна ним позовних вимог не позбавляє (згідно з положеннями ч. 2 ст. 61 КАС України) громадянина, на захист прав, свобод чи інтересів якої подавався адміністративний позов, можливості вимагати від суду розгляду справи в попередньому обсязі. Якщо прокурор представляє інтереси держави, то у разі відмови органу, уповноваженого здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, від адміністративного позову, поданого прокурором в інтересах держави, це не позбавляє його права підтримувати позов і вимагати вирішення спору по суті.

Водночас обсяг процесуальних можливостей прокурора під час його участі в розгляді судом

справи адміністративної юрисдикції є повним. Він наділяється такими самими процесуальними правами, як і інші особи, які беруть участь у розгляді справи (ч. 1 ст. 59 КАС України). До внесення відповідних змін у вересні 2012 року КАС України не закріплював можливості прокурора знайомитись із матеріалами адміністративної справи, яка розглядалася судом, при вирішенні питань про наявність приводів та підстав щодо вступу в її розгляд. На практиці мали місце непоодинокі випадки, коли суди не задовольняли клопотання прокурорів на ознайомлення з матеріалами справи, мотивуючи тим, що право ознайомитись із матеріалами справи належить виключно стороні у справі. У ч. 5 ст. 61 КАС України чітко зазначено, що органи та особи, визначені у ст. 60 цього Кодексу, які не брали участі у справі, з метою вирішення питання про наявність підстав для подання апеляційної чи касаційної скарги, заяви про перегляд судових рішень Верховним Судом України, заяви про перегляд рішення за нововиявленими обставинами, вступу в розгляд справи за позовом (поданням) іншої особи мають право знайомитись з матеріалами справи в адміністративному суді, робити виписки з неї, отримувати копії документів, що знаходяться у справі.

Таким чином, при зверненні прокурора до адміністративного суду в інтересах громадянина прокурор повинен у позовній заяві обґрунтувати

причини неможливості пред'явлення позову особою, в інтересах якої подається позов, із наданням підтверджуючих документів. Під час подання позову в інтересах держави прокурор повинен обґрунтувати обставини, що вказують на існування реальної загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів та необхідність їх захисту, а також зазначити причини, наявність яких позбавляє суб'єкта владних повноважень, в особі якого подається позов, самостійно звернутись до суду.

Інститут прокурорського представництва при здійсненні судочинства не новий і має давню історію, однак питання представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному судочинстві ще недостатньо вивчене та систематизоване. Правове його регулювання на сучасному етапі розвитку нашої держави містить недоліки, які потрібно усунути на законодавчому рівні. Участь прокурора в адміністративному судочинстві потребує додаткового вивчення, оскільки в науковій теорії складаються неоднозначні, іноді навіть діаметрально протилежні підходи щодо повноважень органів прокуратури під час представництва в адміністративному суді інтересів громадянина або держави.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року №254к/96-ВР // Офіційний вісник України. Спеціальний випуск. – 2010. – №72/1. – Ст. 2598.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. – 1140 с.
3. Косюта М.В. Прокуратура України: навч. посіб. / М.В. Косюта. – [2-ге вид., перероб. і допов.]. – К.: Знання, 2010. – 404 с.
4. Косюта М. Способи правового регулювання представницької функції прокуратури України / М. Косюта // Вісник прокуратури. – 2007. – №4 (70). – С. 8–13.
5. Озерський І. Представництво прокурором інтересів громадян та держави в суді (психолого-правовий аспект) / І. Озерський // Віче. – 2010. – №6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1912>
6. Руденко М. Форми представництва прокурора в адміністративному судочинстві / М. Руденко // Вісник прокуратури. – 2008. – №10 (88). – С. 98–106.
7. Гусарова А. Сутність вступу прокурора у справу як форми прокурорського представництва / А. Гусарова // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2010. – №2. – С. 108–113.
8. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року №1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №53. – Ст. 793.
9. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року №2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №35–36, №37. – Ст. 446.
10. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень: наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року №6 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&t=fsfile&c=download&file_id=151874
11. Проблеми реалізації представницької функції прокуратури України // Реформування органів прокуратури

ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

ри України: проблеми і перспективи: м-ли міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 2–3 жовтня 2006 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://admin-pravo.ru/book_136_chapter_77_PROBLEMI_REAL_PREDSTAVNI_FUNK_PROKURATURI_UKRAINI.html

12. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми: моногр. / В. М. Бевзенко. – К.: Прецедент, 2010. – 475 с.

13. Стефанчук М. Представництво прокурором інтересів держави в адміністративному суді (в розрізі завдань адміністративного судочинства) / М. Стефанчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/nzizvru/2013_2/p17_14.html

14. Азарова Т. Прокурор в адміністративному судочинстві / Т. Азарова // Наше право. – 2010. – №4. – С. 4.1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nashp/2010_4_1/Azarova.pdf

15. Чернюк А. Правовий статус прокурора в адміністративному судочинстві / А. Чернюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://voas.gov.ua/?action=news&id_news=90

16. Лист Вищого адміністративного суду України від 30 листопада 2009 року №1619/10/13-09 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v1619760-09>

17. Справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді: рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року №3-рп/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – №15. – Ст. 35.

Антон ОГИЧКО

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Резюме

Висвітлено проблемні питання правового регулювання підстав представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному судочинстві, а також можливі шляхи їх вирішення.

Антон ОГИЕНКО

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Резюме

Освещены проблемные вопросы правового регулирования оснований представительства прокурором интересов гражданина или государства в административном судопроизводстве, а также возможные пути их решения.

Антон ОГИЕНКО

PROBLEM QUESTIONS OF REPRESENTATIVE ACTIVITY OF OFFICE OF PUBLIC PROSECUTOR ARE IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDING

Summary

In the article the problem questions of the legal adjusting of grounds of representative office light up by the public prosecutor of interests of citizen and state in the administrative legal proceeding, and also possible ways of their decision.