

ПРОКУРОР ЯК СУБ'ЄКТ ВІДНОСИН АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ. ОСОБЛИВІСТЬ ЙОГО ПРАВОВОГО СТАТУСУ У ПОРІВНЯННІ З ПРАВОВИМ СТАТУСОМ ІНШИХ УЧАСНИКІВ ПРОЦЕСУ

PUBLIC PROSECUTOR AS SUBJECT OF RELATIONS OF ADMINISTRATIVE RULE-MAKING TO UKRAINE. THE PECULIARITY OF HIS LEGAL STATUS IN COMPARISON WITH LEGAL STATUS OF OTHER PARTICIPANTS

Нестеренко І.В.,

*аспірант кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

У статті досліджено правовий статус прокурора як суб'єкта адміністративного судочинства під час здійснення ним конституційної функції представництва інтересів громадян і держави в суді, виокремлено загальні та особливі риси такого статусу. Проаналізовано правові підстави та форми участі прокурора в суді. Визначено обмеження участі прокурора у певних категоріях справ.

Ключові слова: представництво інтересів громадянина або держави у суді, прокурор, процесуальні підстави участі прокурора, вступ прокурора у справу, прокурор як позивач у справі.

В статье исследован правовой статус прокурора как субъекта административного судопроизводства при осуществлении им конституционной функции представительства интересов граждан и государства в суде, выделены общие и особенные черты такого статуса. Проанализированы правовые основания и формы участия прокурора в суде. Определены ограничения участия прокурора в определенных категориях дел.

Ключевые слова: представительство интересов гражданина или государства в суде, прокурор, процессуальные основания участия прокурора, вступление прокурора в дело, прокурор в качестве истца по делу.

The Article investigates law status prosecutor as subject of administrative court proceeding during realization his constitutional functions of representing the interests of citizens and state in court, general and specific features of such status are determined. Legal grounds and forms of participation of prosecutor in court are analyzed. Limited participation of prosecutor in certain categories of cases is defined.

Key words: representation of citizen's interests or state in court, prosecutor, processual grounds of prosecutor's participation, entry of prosecutor into a case, public prosecutor as a plaintiff in a case.

Актуальність проблеми правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві пояснюється необхідністю проведення глибоких науково-теоретичних досліджень організаційно-правового становища прокурора як учасника адміністративного процесу, оскільки у вітчизняній юридичній науці це питання є малодослідженим. Питання участі прокурора в адміністративному судочинстві неодноразово вивчалось вченими та науковцями, такими як: О.В. Шемякіним, О.В. Агеєвим, О.В. Анпілоговим та іншими. З урахуванням того, що станом на сьогодні триває процес реформування органів прокуратури України, змінюється статус, підстави участі прокурора в суді, враховуючи ту важливу функцію, яку виконують органи прокуратури у вигляді здійснення представництва інтересів держави та громадянина в суді, питання її трансформації потребує додаткової уваги з боку науковців і практиків.

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 121 Конституції України на прокуратуру покладено функцію представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, у тому числі в адміністративних судах. Так, Указом Президента України від 01 жовтня 2002 року започаткована система адміністративних судів в Україні, які сприяли підвищенню ефективності судового захисту прав та інтересів

фізичних і юридичних осіб у їхніх конфліктах, що виникають з публічно-правових відносин із владними структурами.

Знаковим для вирішення цієї проблеми стало прийняття 6 липня 2005 року Кодексу адміністративного судочинства України (надалі КАС України), в якому врегульовано повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства. Одночасно запроваджено інститут представництва прокурором в адміністративному суді інтересів громадянина або держави, в порядку, встановленому цим Кодексом та іншими законами (ч. 2 ст. 60 КАС України).

Питання організаційно-правового забезпечення представницької діяльності органів прокуратури висвітлені в наукових працях М.В. Руденка, М.Й. Штефана, Т.В. Корнякової, О.Р. Михайленка, Т.О. Дунаса, В.В. Сухоноса та інших, однак в аспекті порівняння ролі прокурора в адміністративному процесі з іншими учасниками процесу вказаними науковцями не вивчалось.

З урахуванням викладеного, метою статті є: проаналізувати джерела з відповідного питання, провести порівняльну характеристику правового станови-

ща та участі прокурора в адміністративному процесі, виявити схожі та відмінні риси з іншими учасниками процесу, сформулювати конкретні пропозиції щодо усунення прогалин у законодавстві під час здійснення представницької діяльності прокурором.

Взагалі то, як справедливо зазначено О.В. Шевляковою [9], участь прокурора в судовому процесі суттєво вирізняє його з-поміж інших учасників. Це пов'язано із особливим становищем, яке посідають органи прокуратури в системі влади. Аналізом статей 6, 121–123 Конституції України, можна дійти висновку, що прокуратура – це самостійний інститут влади, який не належить до жодної з її гілок. Одним із пріоритетних завдань органів прокуратури як правозахисного органу, є захист приватних та публічних інтересів.

Представляючи в суді інтереси громадянина або держави, прокурор реалізує конституційні положення, закріплені в статтях 3, 13 Основного Закону, відповідно до яких держава зобов'язана забезпечувати захист прав і свобод громадян, а також усіх суб'єктів права власності та господарювання.

Як влучно зазначає О.В. Шемякін, участь прокурора в адміністративному судочинстві також слід визнати особливим різновидом участі прокурора в адміністративно-юрисдикційних провадженнях [12, с. 116].

Участь прокурора в адміністративному процесі є необхідною для захисту прав і свобод громадян, інтересів держави, дотримання законності у суспільстві, злагодженого функціонування державного механізму в умовах властивого демократії поділу влади.

Поряд із цим, внаслідок недосконалості чинного процесуального законодавства є багато проблем, пов'язаних з інститутом представництва прокурора в адміністративному суді, які потребують невідкладного вирішення, оскільки від успішного виконання прокуратурою функцій представництва інтересів громадянина або держави у суді залежить становлення правової держави, невід'ємним, якщо не основним, атрибутом якого є утвердження законності та верховенство права.

Стаття 10 КАС України визначає рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом. Не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників адміністративного процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Як слушно зазначає А.Л. Борко, ч. 3 ст. 56 КАС України визначає дві форми представництва в адміністративному процесі прав та інтересів сторін та третіх осіб – на основі договору (договірне) і закону (законне). Частина 8 вказаної статті визначає, що як законні представники діють також органи та інші особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб (прокурор у розумінні положень статей 60, 61 КАС України). Окрім представництва органами й особами, яким законом

надано право захищати права інших осіб, до якого належить і прокурорське, КАС України передбачає також такі види законного представництва, як: 1) представництво прав, свобод та інтересів малолітніх, неповнолітніх, а також осіб, позбавлених чи обмежених у дієздатності, їх батьками, усиновлювачами, опікунами, піклувальниками чи іншими особами, визначеними законом (ч. 4, 5 ст. 56 КАС України); 2) статутне представництво – представництво органу, підприємства, установи, організації його керівником чи іншою особою, уповноваженою законом, положенням, статутом (ч. 7 ст. 56 КАС України).

Проаналізувавши статус прокурора та представника в адміністративному процесі, необхідно зазначити, що їх правовий статус є різним, його не можна ототожнювати.

Так, як влучно зазначає В.С. Заяць, представництво в адміністративному процесі – це сукупність адміністративних процесуальних правовідносин, в яких одна сторона (представник) зобов'язана або має право вчиняти юридично значимі процесуальні дії від імені іншої особи, охоронювані законом інтереси якої вона представляє, або на захист прав, свобод та інтересів якої діє у адміністративних судах.

Представник на підставі повноважень, наданих йому договором або законом, вчиняє в судовому адміністративному процесі процесуальні дії, спрямовані на захист прав та інтересів іншої особи, а також інтересів у сфері публічних відносин.

Відповідно до статті 60 КАС України з метою представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді прокурор у межах повноважень, визначених законом, звертається до суду з адміністративним позовом (поданням), бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступити за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами для представництва інтересів громадянина або держави.

Як справедливо наголошує М.В. Руденко [1], не можна ототожнювати процесуальний статус прокурора зі статусом представника в адміністративній справі. Відомо, що відносини між представником і довірительом засновані на договорі доручення або законі.

Так, представник у справі для виконання своїх обов'язків наділяється відповідними повноваженнями, викладеними у тексті самого доручення, і не може виходити за межі цих повноважень, якщо не одержить на це спеціального дозволу. Поряд із цим прокурор, з одного боку, наділений більш ширшими повноваженнями в ході здійснення представницької діяльності, і у той же самий час у деяких питаннях його повноваження обмежені порівняно з повноваженнями представника в адміністративному процесі.

Так, основним завданням прокурора під час здійснення представництва інтересів держави та громадянина в суді є дотримання прав і законних інтересів

громадян, держави, ухвалення справ судом законних та обґрунтованих рішень.

Розглянемо випадки ширших повноважень у судовому процесі прокурора порівняно з представником.

Так, на практиці трапляються випадки розбіжної правової позиції прокурора та органу державної влади чи місцевого самоврядування в суді, тобто при зверненні прокурора з адміністративним позовом до суду орган державної влади чи місцевого самоврядування, в інтересах якого прокурор звертається до суду, не підтримує позов прокурора, в судовому процесі заперечує проти його задоволення чи зовсім від нього відмовляється.

За таких обставин статтею 61 КАС України законодавець передбачив право прокурора на підтримання своїх позовних вимог у суді не залежно від правової позиції позивача по справі (органу, який представляє в суді прокурор).

Поряд із цим розглянемо випадки обмежень повноважень прокурора в ході здійснення представницької діяльності в адміністративному суді.

Так, відповідно до статті 59 КАС України представник, який бере участь в адміністративному процесі на основі договору, має право повністю або частково відмовитися від адміністративного позову, визнати адміністративний позов, змінити адміністративний позов, досягнути примирення, передати повноваження представника іншій особі (передоручення), оскаржити судові рішення, якщо право на вчинення кожної із цих дій спеціально обумовлене у виданій йому довіреності.

У той же час прокурор, який бере участь у судовому процесі як представник, обмежений певним колом прав.

Так, прокурор, який звернувся до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів інших осіб, не може завершувати справу примиренням (стаття 61 КАС України), цим правом наділений лише позивач по справі.

Таким чином, прокурор за будь-яких обставин у разі виявлення порушень законодавства і звернення в інтересах держави з відповідним позовом має право на підтримання заявлених позовних вимог не залежно від позиції позивача у суді, проте позбавлений права на укладення мирової угоди між позивачем та відповідачем.

У той же час у разі звернення прокурора до суду в якості позивача у справі, як передбачено статтею 60 КАС України – у разі відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до адміністративного суду, прокурор наділений повноваженнями позивача у справі, тобто правами на відмову від позову, зміну предмета та підстави позову, укладення мирової угоди тощо.

Проаналізувавши інститут представництва інтересів у суді, необхідно зазначити, що всі види представництва, які закріплені чинним процесуальним законодавством, передбачають, в обов'язковому порядку, правові відносини між представником і особою чи органом, які він представляє. Прокурор же діє від імені державного органу – прокуратури, на

яку законодавством покладені представницькі функції.

Так, повноваження представників, які беруть участь в адміністративному процесі на основі договору, на здійснення представництва в суді повинні бути підтверджені довіреністю. Оригінали довіреностей або засвідчені підписом судді копії з них приєднуються судом до справи. Повноваження законних представників підтверджуються документами, які стверджують займану ними посаду чи факт родинних, опікунських тощо відносин з особою, інтереси якої вони представляють. Засвідчені підписом судді копії цих документів приєднуються до справи. Довіреності від імені органу, підприємства, установи, організації видаються за підписом керівника або іншої уповноваженої на те законом, положенням, статутом особи і засвідчуються печаткою цього органу, підприємства, установи, організації (за наявності). Довіреність фізичної особи на ведення справи в адміністративному суді посвідчується нотаріусом або посадовою особою, якій відповідно до закону надано право посвідчувати довіреності. Повноваження представника можуть також посвідчуватися ордером, дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги, або договором про надання правової допомоги. До ордера обов'язково додається витяг із договору, у якому зазначаються повноваження адвоката як представника або обмеження його прав на вчинення окремих процесуальних дій. Витяг засвідчується підписом сторін. Довіреності або інші документи, які підтверджують повноваження представника і були посвідчені в інших державах, повинні бути легалізовані в установленому законодавством порядку, якщо інше не встановлено міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (стаття 58 КАС України).

У той же час у разі здійснення представницьких функцій в суді прокурору не потрібно надавати суду ніяких документів (довіреності, договору тощо), оскільки він виконує обов'язки, надані йому законом, а його повноваження підтверджуються службовим посвідченням. Це повноваження прокурора на участь у судовому процесі на підставі службового посвідчення прямо не передбачена чинним законодавством, проте зі вказаного приводу висловився Вищий адміністративний суд України у своїй постанові Пленуму № 2 від 6 березня 2008 року «Про практику застосування адміністративними судами окремих повноважень положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ», згідно з якою повноваження прокурорів як представників у адміністративному судочинстві, які діють у межах своєї компетенції (про яку відомо суду), підтверджуються службовим посвідченням (п. 11 Пленуму).

Поряд із цим участь прокурора в адміністративному процесі на підставі службового посвідчення, з одного боку, має на меті спрощення процедури оформлення підстав для його представництва, проте, з іншого боку, така підстава є досить гнучкою,

оскільки у випадку звільнення прокурора з органів прокуратури та не повернення службового посвідчення до кадрового відділу недобросовісний працівник має можливість участі в судовому процесі під час розгляду позову органів прокуратури та вжиття заходів до активізації недобросовісних процесуальних дій, які можуть у подальшому зашкодити інтересам держави чи громадянина при прийнятті судом остаточного судового рішення.

Заслуговує на окрему увагу питання процесуальної підстави участі прокурора при розгляді адміністративної справи судом за своїм власним позовом, без визначення відповідного органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, у якому прокурор набуває статусу позивача у справі.

Так, відповідно до ст. 60 КАС України прокурор, який звертається до адміністративного суду в інтересах держави, в позовній заяві (поданні) самостійно визначає, в чому полягає порушення інтересів держави та обґрунтовує необхідність їх захисту, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах. У разі відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до адміністративного суду прокурор зазначає про це в позовній заяві, і в такому разі прокурор набуває статусу позивача.

Отже, постає питання, яким процесуальним документом у такому випадку мають підтверджуватись повноваження прокурора в суді, оскільки постановою Пленуму № 2 від 06 березня 2008 року «Про практику застосування адміністративними судами окремих повноважень положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» визначено, що прокурор бере участь при розгляді справи адміністративним судом на підставі посвідчення у разі представництва інтересів сторони у справі. В нашому випадку прокурор сам набуває статусу позивача, а відтак є не представником, а стороною у справі.

За таких обставин прокурор має приймати участь у судовому процесі на підставі довіреності. Проте чинним законодавством вказане питання не врегульоване, тобто не визначено форму такої довіреності, особу, яка уповноважена її видавати та підписувати тощо.

Таким чином, необхідно усунути вказану прогалину в законодавстві шляхом внесення змін до КАС України щодо документального підтвердження участі прокурора в адміністративному процесі, а саме – доповнити процесуальний кодекс ст. 601 такого змісту: «У разі вступу прокурора в адміністративну справу підставою для його участі в суді слугує службове посвідчення прокурора. У разі подання прокурором позовної заяви без відповідного органу, який він представляє, прокурор бере участь в адміністративному процесі на підставі довіреності, підписаної керівником цього органу».

Найбільший вплив на формування процесуального статусу прокурора у суді мають функціональні принципи судочинства, такі як: змагальність сторін,

диспозитивність. Отже, підтримуючи в суді заявлені позовні вимоги, прокурор є рівноправною стороною процесу, проте він не перестає бути представником органу, який здійснює нагляд за додержанням і застосуванням положень Конституції і законів України. Свого часу В.В. Долежан слушно зазначив, що за прокурором слід зберегти право офіційної критики рішень органів і дій судової влади. До того ж, прокуратура не може давати обов'язкові приписи, а може лише апелювати з цього приводу до відповідних судових інстанцій, які в кінцевому підсумку і приймають остаточні рішення.

Необхідно зазначити, що, виходячи з положень частини третьої статті 56 та частини другої статті 60 КАС України, прокурор здійснює в суді представництво інтересів громадян або держави в порядку, встановленому цим Кодексом та іншими законами, і може здійснювати представництво на будь-якій стадії адміністративного процесу.

Аналізуючи чинне законодавство, яке регулює вказані правовідносини, слід вказати, що законодавець чітко не визначив правовий статус прокурора в адміністративному процесі у разі його вступу у справу. КАС України чітко не визначено, на стороні кого прокурор має право вступу, у яких конкретних випадках. Крім того, не зрозуміло є позиція прокурора у разі розбіжності правової позиції між органом державної влади чи громадянином, в інтересах яких у справу вступив прокурор.

Вважаю, що за таких обставин необхідним є прийняття на законодавчому рівні актів нормативного характеру, які б чітко визначали підстави для вступу прокурора у справу, участь прокурора під час розгляду справи по суті за умови розбіжних правових позицій сторони, інтереси якої представляє прокурор тощо.

Юридичний інтерес прокурора до процесу завжди має державний характер. Проте інтерес органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб зовсім інший, цей інтерес має переважно відомчий характер. Юридичний інтерес до процесу найчастіше визначається місцем цих органів у системі органів держави, вони беруть участь у силу покладеної на них службової компетенції.

Так, згідно з наявною статистичною інформацією щодо участі прокурора у розгляді справ адміністративними судами (за результатом 2014 року) слід зауважити, що в порядку адміністративного судочинства за участі прокурора відбулося 17 355 справ, у тому числі 14 344 – у судах першої інстанції, 1 554 – в апеляційній інстанції, 396 – у вищих спеціалізованих судах, 3 – у Верховному Суді України. За позовами прокурора у порядку адміністративного судочинства розглянуто 5 459 справ, на загальну суму 734 955 тисяч гривень [13].

Необхідно зазначити, що чинним законодавством встановлені обмеження для прокурора щодо здійснення ним представницької діяльності.

Так, нормою статті 57 КАС України визначено, що прокурори не можуть бути представниками в

суді, крім випадків, коли вони діють як представники відповідних органів, що є стороною або третьою особою у справі, чи як законні представники сторони чи третьої особи.

Крім того, професійна діяльність прокурора у вигляді представництва обмежена статтею 23 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якої не допускається здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній, а також у правовідносинах, пов'язаних із виборчим процесом, проведенням референдумів, діяльністю Верховної Ради України, Президента

України, створенням та діяльністю засобів масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань.

Висновки. Таким чином, представницька діяльність прокурора обмежена виключно професійною діяльністю його, як посадової особи, що є досить логічно та обгрунтовано, а також обмежена здійсненням представництва певного кола справ у той час, коли законні представники та представники, які діють на договірній основі, не обмежені будь-якими законодавчими рамками з цих питань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Руденко М.В. Роль прокуратури поза межами кримінального судочинства: сучасна українська модель // Юридичний вісник України 2013/2.
2. Кодекс адміністративного судочинства України. – [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
3. Закон України «Про прокуратуру». – [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
4. Конституція України. – [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Малахов С.О. Представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді // Вісник прокуратури. – 2010. – № 5. – С. 60–66.
6. Пленум № 2 від 06 березня 2008 року «Про практику застосування адміністративними судами окремих повноважень положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ». – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08>.
7. Бабкова В.С. Деякі аспекти реформування функції представництва інтересів громадянина або держави в суді за новим Законом України «Про прокуратуру». Теорія і практика правознавства. – Вип. 1 (7) / 2015.
8. Руденко М.В. Представництво прокурора в адміністративному суді: поняття, сутність і проблеми // Вісник Національної академії прокурори України. – 2008. – № 1. – С. 112–117.
9. Шевлякова О.В. Правове становище прокурора в господарському, цивільному та адміністративному судочинстві: порівняльна характеристика. Теорія і практика правознавства. – Вип. 1 (7) / 2015.
10. Гузе К.А. Інститут представництва прокурором інтересів громадянина або держави в процесуальних галузях права / К.А. Гузе // Проблеми законності. – 2011. – Вип. 113.
11. Борко А.Л. Організаційно-правове забезпечення діяльності адміністративних судів України. – С. 50–51 / 2009.
12. Шемякін О.В. Прокурор в адміністративно-юрисдикційних провадженнях: питання теорії та практики.
13. Статистична інформація про роботу прокурора за 2014 рік // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gr.gov.ua/ua/stat.html>.