

УДК 347.963

В.В. ЛОГОША, Харківський національний університет внутрішніх справ

ПРАВОВА ПРИРОДА ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА ТА ДЕРЖАВИ АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДІ

Ключові слова: представництво прокурора, адміністративний суд, приводи, підстави, форми

Вирішення виникаючих у суспільстві правових конфліктів здійснюється шляхом взаємодії прокуратури і суду в зазначених законом процесуальних формах. Найяскравіше це проявляється у зверненнях прокурора до адміністративного суду в порядку прокурорсько-судового представництва, коли, власне, суд ставить «останню крапку» у вирішенні цих конфліктів.

Значний внесок у дослідження проблем, пов'язаних з правовідносинами, що виникають при здійсненні прокурором представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді, внесли такі вчені, як О.В. Агеев, О.В. Анпілогов, І.Л. Бородін, О.С. Іщук, В.М. Кравчук, М.В. Косюта, Ю.Є. Полянський, М.М. Руденко та інші правознавці. Разом із цим, сьогодні в українській юридичній науці при характеристиці представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в адміністративному судочинстві викликають складність і дискусійність питання визначення приводів, підстав, критеріїв вступу прокурора в адміністративний процес, особливостей повноважень прокурора при здійсненні представництва тощо.

Метою статті є з'ясування сутності здійснення представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному суді, визначення приводів, підстав та форм такого представництва, а також формулювання пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства.

Прокурор є особливим суб'єктом юрисдикційного процесу, і його участь у адміністративному судочинстві зумовлена необхідністю виконання конституційної функції представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом (п.2 ст.121 Конституції України, ст.60 КАС України). Виходячи з цього конституційного положення, прокурор має статус законного представника держави чи громадянина у випадках, передбачених чинним законодавством [1, с.162]. Тобто, функція представництва інтересів громадянина та держави у адміністративному судочинстві є для органів прокуратури конституційною, а відтак і правозахисною за змістом.

Визначаючи правову природу представництва прокурора в адміністративному судочинстві необхідно виходити з сутності інституту прокуратури як органу, який здійснює функцію охорони закону, державно-правових відносин. Вступаючи в адміністративний процес, прокурор стає його учасником і підпорядковується тим правилам, які регулюють права та обов'язки суб'єктів цього процесу, але цей факт є внутрішнім стосовно того, що прокурор перш за все – представник державного органу, який виконує правозахисну функцію [2, с.4].

Представляючи в адміністративному суді інтереси громадянина або держави, прокурор реалізує виключно конституційні положення, закріплені у 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.

За словником поняття «представництво» тлумачиться як здійснення певних юридичних дій однією особою від імені іншої чи інших, виконання обов'язків або володіння правами представника установи, організації, що представляє чийсь інтереси [3, с.695]. Це представництво прокуратура має право здійснювати у всіх загальних і спеціалізованих судах з урахуванням підвідомчості розгляду справ.

І. В. Озерський під представництвом у цивільному, господарському та адміністративному процесі розуміє процесуальний спосіб реалізації державою (у цьому разі – прокуратурою), юридичними та фізичними особами гарантованого Конституцією (ст.55) та іншими чинними нормативно-правовими актами права на судовий захист від посягань на честь, гідність, життя, здоров'я, особисту свободу й майно, а також оспорюваних інтересів указаних осіб, держави [4, с.15].

На думку М.М. Руденко, представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в адміністративному суді полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших (досудових) дій, спрямованих на захист в адміністративному суді будь-якої інстанції інтересів громадянина або держави у випадках, визначених законом [5, с.9]. І.Л. Бородін вказує, що представництво прокурором інтересів громадян в адміністративному судочинстві є функцію прокуратури по захисту їх прав та свобод, яка виражається в сукупності прав і обов'язків прокурора, встановлених адміністративно-процесуальними нормами. Крім того, науковець представницьку функцію прокурора, як адміністративно-правовий спосіб забезпечення прав та свобод громадян, вважає самостійною формою державної діяльності [6, с.21].

Інститут участі прокурора в адміністративному судовому процесі в Україні є складовим міждисциплінарного інституту представництва [7, с.10]. Тому поняття представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному суді розглядається як підфункція представницької функції прокуратури, що полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших (досудових) дій з метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб і прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин [5, с.6]. Саме публічно-правові відносини, переважно між фізичною чи юридичною особою, з одного боку і суб'єктом владних повноважень з іншого є предметом

представницької діяльності прокурора в адміністративному суді.

До правових норм, що регулюють участь прокурора в адміністративному судовому процесі слід віднести положення ст.121 Конституції України, ст.ст.34-43 Закону України «Про прокуратуру» та ст.ст.60, 61 КАС України, що визначають питання повноважень, підстав та форм для такої прокурорської діяльності. Норми щодо компетенції та завдань органів прокуратури України у сфері адміністративного судового процесу отримали механізм реалізації в процесуально-правових за характером положеннях КАС України, зокрема розділів III-V, якими встановлено порядок розгляду адміністративними судами справ про оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень, здійснення учасниками адміністративного судового розгляду своїх процесуальних прав і обов'язків. Також діяльність прокуратури щодо представництва в адміністративному судочинстві інтересів громадянина та держави регламентується відповідними спеціальними відомчими актами Генеральної прокуратури України як вищого в системі органів прокуратури України органу. Ці акти мають виключно внутрішній характер.

І зацікавлені особи, і прокурор як суб'єкт владних повноважень мають право звертатися до суду з адміністративним позовом. Останній (адміністративний позов) є засобом порушення адміністративно-правового захисту інтересів людини чи суспільства в адміністративному судочинстві. Найчастіше потреба у цьому виникає через необхідність перегляду незаконних правових актів державних та самоврядних органів, а також припинення незаконних дій і проявів бездіяльності з боку цих структур та їх службових осіб. Для прокуратури при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів, який у певних випадках переходить у функцію судового представництва, особливе значення має своєчасне виявлення саме цих актів владних структур [8, с.173], оскільки на їх підставі видаються індивідуальні акти і, таким чином, порушення

закону частішають переходячи на відносини з участю конкретних суб'єктів права. Вважаємо, що у ч.3 ст.105 КАС України необхідно передбачити можливість висунення такої вимоги, як припинення незаконної дії, що носить триваючий (або продовжуваний) характер.

Хоча у ч.2 ст.71 КАС України міститься правило, спрямоване на створення суб'єктам права, особливо фізичним особам, сприятливих умов для оскарження незаконних актів, дій чи бездіяльності в судовому порядку («В адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову»), однак прокурор, будучи юридично обізнаною особою, не вправі подавати необгрунтовані процесуально-правові документи. Отже, основне завдання представницької функції прокурора інтересів громадян або держави в адміністративному судочинстві є доказування протиправності дій (бездіяльності), рішень органів управління (посадових осіб) по відношенню до громадян або держави. Він зобов'язаний сприяти суду у всебічному, повному та об'єктивному розгляді справи і виконанні прийнятого рішення. Крім того, такий обов'язок буде сприяти реалізації принципу незалежності судової влади [6, с.21–22].

Метою представництва доцільно вважати захист державних (публічних, загальносуспільних) інтересів, а стосовно громадян – не лише інтересів, а й передусім прав і свобод людини та громадянина [9, с.20; 2, с.4].

На жаль, ст.36¹ Закону «Про прокуратуру» не визначає приводи прокурорсько-судового представництва. На думку М.В. Руденко приводом для представництва прокурора в суді є саме звернення у прокуратуру фізичних осіб, тобто рішення самої особи про необхідність її захисту прокуратурою [2, с.4]. М.В. Косюта вказує, що ними мають бути звернення до прокурора громадян і державних органів, а також особисте виявлення ним порушень законів [10, с.15]. Ми підтримуємо думку

О.С. Іщука, що 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 [11, с.164].

У ч.1 ст.60 КАС України лише встановлюється перелік осіб (до яких віднесено й прокурора), котрі у визначених цим кодексом та чинним законодавством випадках, можуть звертатися до адміністративного суду із адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах. Але жодних випадків із цього приводу КАС України, на відміну від інших процесуальних кодексів, не встановлює.

Вважаємо, що оскільки йдеться про повноваження прокурора в процесі реалізації ним представницької функції в адміністративному судочинстві, ці випадки мають бути закріплені передусім в Законі «Про прокуратуру» як спеціальному нормативному акті. При цьому відповідна норма має бути узгоджена з положенням КАС України. Виходячи з цього, перелік приводів для прокурорського втручання, який міститься в окремих законодавчих актах, не варто розглядати як вичерпний. 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.

Прокурор у судовому розгляді адміністративної справи має процесуальні права та несе обов'язки позивача, за винятком тих, які належать позивачеві як суб'єкту публічно-правового спору [5, с.6]. Але маючи рівні процесуальні права з іншими учасниками і будучи суб'єктом звернення до адміністративного суду прокурор в адміністративному процесі не є стороною в процесуальному розумінні (ст.47 КАС України), оскільки: 1) він має лише процесуально-правовий інтерес, а не юридичну заінтересованість у результатах вирішення адміністративної справи; 2) за від-

сутності особистої матеріально-правової зацікавленості юридичний інтерес прокурора до адміністративного процесу завжди має державний (службовий) характер; 3) як представник органу державної влади прокурор бере участь у розгляді справ адміністративними судами на захист прав, свобод та інтересів інших осіб; 4) рішення адміністративного суду за позовом прокурора ухвалюється не на його користь, а на користь осіб, в інтересах яких він звернувся до суду; 5) виконуючи свою функцію з представництва, керується адміністративним процесуальним та іншим законодавством України тощо. Крім того, відповідно до ч.1 ст.49 КАС України особи, які беруть участь у справі, мають не лише рівні процесуальні права, а й обов'язки. Проте у реальному житті обов'язки прокурора є значно ширшими і їх не можна ототожнювати з процесуальними обов'язками, а процесуальні права надані прокурору не в повному обсязі. У цьому полягає специфіка прокурорської діяльності в адміністративному судочинстві.

За таких обставин серед науковців висловлюються «аргументи на користь точки зору щодо розгляду правового становища прокурора як самостійного (особливого) суб'єкта адміністративних процесуальних відносин, а не як законного представника у справі, що потребує виведення його зі складу осіб, які передбачені у ч.1 ст.60 КАС України і визначення його процесуального становища в окремій правовій нормі» [5, с.7–8].

Право прокурора на звернення до суду та вступ у справу чітко обмежено представництвом певної категорії громадян: людей похилого віку, дітей, малозабезпечених та інших осіб, які не спроможні самостійно захистити свої права в суді, та представництвом інтересів держави. У п.4 Наказу Генерального прокурора України «Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень» № 6 від 29.11.2006 р. наголошено на пріоритетності захисту соціальних і майнових прав неповнолітніх, інвалідів, людей похилого віку, осіб, які постраждали внаслідок Черно-

бильської катастрофи, а також захист державних інтересів, що стосуються оподаткування, стягнення сум до бюджету, відчуження державного майна, у т. ч. через процедуру банкрутства, земельних відносин, усунення порушень, пов'язаних з корупційними діями [12]. До того ж, така правова допомога надається громадянам безоплатно (за рахунок держави), і спрямована на захист конституційних прав найменш захищених верств населення.

Отже, підставою представництва у суді інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний чи матеріальний стан, похилий вік або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження, а інтересів держави – наявність порушень або загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів внаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою (ч.2 ст.36¹ Закону «Про прокуратуру»).

М.М. Руденко та І.Л. Бородін зазначають, що підставами прокурорського представництва в адміністративному суді мають бути конкретні факти порушення з боку органів державної влади, місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів владних повноважень, прав, свобод та інтересів громадян та неможливість останніх самостійно захистити їх у суді, а також наявність порушення державних інтересів [5, с.6; 6 с.21].

Відповідно до ч.3 ст.36¹ Закону «Про прокуратуру» формами представництва прокуратури в адміністративному суді є: 1) звернення до суду з позовами або заявами про захист прав і свобод іншої особи, невизначеного кола осіб, прав юридичних осіб, коли порушуються інтереси держави, або про визнання незаконними правових актів, дій чи рішень органів і посадових осіб; 2) участь у розгляді судами справ; 3) внесення апеляційної, касаційної скарги на судові рішення або заяви про їх перегляд за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд Верховним Судом України судового рішення. Отже, участь прокурора

в публічно-правовому спорі, тобто в процесі адміністративного судочинства, коли він здійснює представництво інтересів громадянина або юридичних осіб у зазначених вище формах є реалізацією функції прокуратури, передбаченої п.2 ст.121 Конституції України.

Можна виділити наступні особливості адміністративної процесуальної правосуб'єктності прокурора у адміністративному судовому процесі при захисті прав, свобод і законних інтересів громадян або держави: 1) може виступати тільки як законний представник у порядку (на підставах і у випадках), передбаченому в КАС України, 2) здійснює представництво визначених Законом України «Про прокуратуру» категорій громадян та інтересів держави, 3) відносини між прокурором і громадянином або прокурором і державою є публічно-правовими, 4) прокурор не є звичайною стороною в процесі, а будучи фактично позивачем під час участі в розгляді судом справи адміністративної юрисдикції не володіє правами позивача у повному обсязі, 5) прокурор ініціює розгляд адміністративним судом публічно-правового спору, коли цього вимагає захист інтересів громадянина нездатного самостійно це зробити чи реалізувати процесуальні повноваження або інтересів держави та може вступити у вже розпочатий адміністративний судовий процес на будь-якій його стадії.

Такими чином, представництво прокурором інтересів громадян в адміністративному судочинстві поряд з конституційним правом громадян на оскарження, судовим контролем і наглядом за захистом прав і свобод громадян та загальною наглядовою діяльністю прокуратури є адміністративно-правовими способами захисту прав і свобод людини й громадянина. Їх завдання полягає у підтримці балансу прав та свобод громадян, суспільства і держави.

На нашу думку, перспективним у подальшому є наукова розробка питань, пов'язаних з дослідженням характерних рис та особливостей повноважень прокурора при здійсненні представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді. Слід та-

кож значну увагу приділити питанням організації роботи прокуратури по представництву інтересів громадянина або держави в адміністративному суді.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар / Ківалов С. В., Харитонов О. І., Пасенюк О. М., Аракелян М. Р. та ін. ; за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової. – Х. : Одиссей, 2005. – 552 с.
2. Руденко М. В. Представництво прокурора в адміністративному судочинстві / М. В. Руденко // Юридичний вісник України. – 2007. – № 14. – С. 4.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. – 1140 с.
4. Озерський І. Представництво прокурором інтересів громадян та держави в суді (психолого-правовий аспект) / І. Озерський // Віче. – 2010. – № 6. – С. 15–17.
5. Руденко М. М. Організаційно-правові аспекти представництва прокураторою інтересів громадянина або держави в адміністративному суді : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / М. М. Руденко ; Нац. акад. прокуратури України. – К., 2009. – 18 с.
6. Бородін І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І. Л. Бородін ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 38 с.
7. Анпілогов О. В. Правове регулювання участі прокурора в адміністративному судочинстві щодо захисту прав та свобод громадянина : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. В. Анпілогов ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2008. – 20 с.
8. Косюта М. В. Основні підходи до оцінки ефективності прокурорського нагляду за відповідністю закону правових актів /

М. В. Косюта // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності : зб. наук. праць. – Х. : ІПК Ген. прокуратури України, 1999. – С. 169–177.

9. Полянський Ю. Є. Прокурор як учасник судово-адміністративного процесу / Ю. Є. Полянський // Вісник Акад. прокуратури України. – 2006. – № 2. – С. 20

10. Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.10 / М. В. Косюта ; Нац.

юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 33 с.

11. Іщук О. С. Адміністративна юрисдикція органів прокуратури : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. С. Іщук ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2011. – 20 с.

12. Наказ Генерального прокурора України «Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень» : від 29.11.2006 р., № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.20881.0>.

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/2011-2/11lvvvac.pdf>

Досліджено теоретичні та практичні питання здійснення прокурором представництва інтересів громадянина та держави в адміністративному суді. Розглянуто зміст цього представництва, його приводи та підстави, а також процесуальні форми.

Логоша В.В. Правовая природа представительства прокурором интересов гражданина и государства в административном суде

Исследованы теоретические и практические вопросы осуществления прокурором представительства интересов гражданина и государства в административном суде. Рассмотрено содержание этого представительства, его причины и основания, а также процессуальные формы.

Logosha V.V. Legal Nature of Representation the Public Prosecutor of Interests of the Citizen and the State in Administrative Court

Theoretical and practical questions of realization by the public prosecutor of representation of interests of the citizen and the state in administrative court are investigated. The maintenance of this representation, its reason and the basis, and also remedial forms is considered.