

УДК 347.998.85(477)

**Л. Д. Будзан**

### **ПРЕДСТАВНИЦТВО ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ І ГРОМАДЯНИНА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ**

*Досліджено представницьку діяльність прокурора в адміністративному процесі, особливості реалізації прокурором функції представництва інтересів громадянина або держави в суді, з'ясовано роль і місце прокурора в адміністративному процесі України.*

Прийняття у 2005 р. Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України [1] спричинило якісні зміни в судовій адміністративній юрисдикції, що вважається адекватним формуванню правової держави. Нове сприйняття суспільством процесу зміцнення законодавчої бази адміністративного правосуддя сприяє збагаченню процесуально-правової культури, ідеологічному наповненню принципу верховенства права.

Зміст і спрямованість правосуддя випливають із головного обов'язку правової держави – утвердження і забезпечення прав та свобод людини. Цю норму закріплено в ст. 3 Конституції України [2]. При цьому це прямо співвідноситься з необхідністю поліпшення діяльності правоохоронних органів держави, зміцнення їх правозахисного потенціалу. Повною мірою це відноситься і до діяльності органів прокуратури, які відіграють роль однієї з ефективних гарантій забезпечення законності. У зв'язку з цим питання щодо представництва прокурором інтересів держави і громадянина в адміністративному процесі мають отримати дещо нове забарвлення, й, оскільки вони безпосередньо пов'язані із забезпеченням державою прав і свобод людини та громадянина, вважаємо за необхідне більш детально на них зупинитись.

Мета статті – визначити особливості та проблеми правової регламентації представницької діяльності прокурора в адміністративному процесі. Слід відзначити, що проблемні питання участі прокурора в адміністративному процесі вже були предметом дослідження таких учених-адміністративістів, як: О. В. Анпілогов, Ю. П. Битяк, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, І. П. Голосніченко, С. В. Ківалов, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Р. С. Мельник, В. Г. Перепелюк, М. В. Руденко, О. П. Рябченко, В. І. Сапунков, А. О. Селіванов, М. М. Тищенко, В. О. Шамрай, О. М. Якуба та інші. Проте ці дослідження більшою мірою були присвячені вирішенню загальних питань участі прокурора в адміністративному процесі, а також визначенню його правового становища. Що ж стосується представницької діяльності прокурора в адміністративному процесі, то це питання на сьогодні є недостатньо глибоко дослідженим.

Так, маючи основні ознаки процесуального представництва, представництво прокурором інтересів громадян і держави в суді має певні особливості, серед яких головною є та, що воно ґрунтується безпосередньо на Конституції України, тоді як інші види представництва ґрунтуються на дорученні, адміністративному акті, законі. При цьому, незважаючи на схожість із представництвом за законом, необхідно визначити, що ця діяльність не є абсолютною, оскільки Конституція України – це закон, що має найвищу юридичну силу, і її не можна ставити на один рівень зі звичайним законом. До того ж прокурорське представництво відрізняється за своїм характером, за колом осіб, чий інтереси прокурор представляє, за сукупністю прав і формами їх реалізації. Свою функцію органи здійснюють самостійно, підкоряючись тільки закону й керуючись наказами і вказівками Генеральної прокуратури України [3, с. 46–47]. Важливо, що оскільки прокуратура в адміністративному процесі

виконує функції та завдання, визначені чинним законодавством, її посадові особи звільняються від сплати державного мита.

Правовий статус прокурора в адміністративному судочинстві визначено Конституцією України, Законом України від 5 листопада 1991 р. «Про прокуратуру», КАС України. 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 [4]. Усіма видами представництва в адміністративному суді, закріпленими у ст. 56–57 КАС України, передбачений обов'язковий порядок правових відносин між представником і особою, яку він представляє. Функцію представництва прокуратурою інтересів громадян або держави в суді закріплено п. 2 ст. 121 Конституції України, тобто прокурор має статус законного представника держави чи громадянина у випадках, передбачених чинним законодавством [2]. Для підтвердження своїх повноважень в адміністративному судочинстві прокурору не потрібно надавати адміністративному суду жодних документів (довіреностей), бо він виконує обов'язки, надані йому законом.

У ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» вказано, що при здійсненні прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів прокурор має право звертатись до суду із заявами про захист прав і законних інтересів громадян, держави [4, с. 793]. Відтак, участь прокурора в адміністративному процесі обумовлюється: 1) його власною ініціативою, або ж 2) рішенням суду (ч. 3 ст. 60 КАС України) [5, с. 171]. Слід звернути увагу на те, що на відміну від решти суб'єктів владних повноважень – таких, наприклад, як Президент України, Верховна Рада України та її органи, суди, судді, посадові (службові) особи судів, практика участі прокурора в судочинстві є доволі поширеною та усталеною [6, с. 392].

Конституція та КАС України не конкретизують, коли прокурор може представляти в адміністративному суді інтереси громадянина або держави. Наявність таких обставин належить установити прокуророві в кожному конкретному випадку. Норма п. 2 ч. 1 ст. 121 Основного Закону (як і ч. 2 ст. 60 КАС України) є відсильною, тобто зазначені випадки мають передбачатись у відповідних законодавчих актах. Конституційний Суд України у своєму рішенні від 8 квітня 1999 р. № 3-рп/99 у справі про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді [7, с. 366] не дав офіційного тлумачення пункту 2 ч. 1 ст. 121 Конституції України, зокрема

слів «у випадках, визначених законом». Однак це необхідно, адже і в Законі України «Про прокуратуру» має бути чітка відповідь на це питання. Вважаємо, що практично передбачити у відповідних законодавчих актах усі випадки, коли прокурор може представляти в адміністративному суді інтереси громадянина або держави, неможливо, адже як громадянин, так і держава беруть участь у численних правовідносинах, які регламентуються різними нормативними актами. Конституційне положення щодо випадків, визначених Законом (п. 2 ч. 1 ст. 121), варто розглядати як підстави представництва в адміністративному суді інтересів громадянина або держави, які мають бути закріплені у КАС України.

Слід зазначити, що прокурор здійснює в адміністративному суді представництво інтересів громадянина чи держави в порядку, встановленому КАС України та іншими законами, і може здійснювати представництво на будь-якій стадії адміністративного процесу (ч. 2 ст. 60 КАС України). Тут потрібно вказати на суттєву суперечність між цією нормою і положенням ч. 1 ст. 2 КАС України, оскільки остання серед завдань адміністративного судочинства не передбачає захисту інтересів держави, що, очевидно, як слушно зазначає Ю. Полянський, можна розглядати як непорозуміння [8, с. 20–21].

Надаючи право прокурору вступати в адміністративний процес на будь-якій стадії, законодавець, на наш погляд, мав на увазі наступну схему. Згідно з положенням КАС України прокурор має право подати адміністративний позов до суду першої інстанції (ст. 104). Незалежно від участі у справі він наділений правом оскарження рішень адміністративного суду як в апеляційному, так і в касаційному порядку (ст. 185, 211 КАС України). Однак вступ прокурора в адміністративний процес на будь-якій стадії зовсім не означає його право, наприклад, вступити у справу, яка розглядається адміністративним судом першої інстанції, на стадії судових дебатів. Під стадіями адміністративного процесу в сенсі ч. 2 ст. 60 КАС України слід розуміти: розгляд адміністративної справи окружним адміністративним судом (перша стадія); розгляд справи апеляційним адміністративним судом (друга стадія) тощо. Звідси випливає, що прокурор вправі вступити в адміністративну справу шляхом подання адміністративного позову, оскарження судового рішення, подання скарги (заяви) про перегляд справи за винятковими чи нововиявленими обставинами.

Відповідно до ч. 1 ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин [1]. При цьому поняття «публічно-правові

відносини» у ст. 3 КАС України, присвяченій визначенню понять, не сформульовано. Це, справді, досить складно зробити, враховуючи тісне переплетення у реальному житті публічно-правових і приватноправових відносин. Щоправда, інтереси держави як форми політичної організації усього суспільства завжди мають публічно-правовий характер. Що ж стосується громадян (у широкому розумінні), то, захищаючи їх інтереси, прокурор неминуче втручається у сферу приватноправових відносин і захищає порушені у цій сфері права. На нашу думку, юридичний конфлікт набуває ознак публічно-правового спору (цей термін фігурує у п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України) передусім тому, що одним із його учасників обов'язково є орган публічної влади (державний орган або орган місцевого самоврядування).

Слід зазначити, що в КАС України відсутня норма, яка би чітко вказувала на те, що прокурор наділений усіма правами і обов'язками особи, в інтересах якої він діє. Правильною видається позиція, що прокурор в адміністративному процесі для реалізації покладених на нього завдань щодо захисту прав і законних інтересів громадян і держави повинен мати права і обов'язки сторони, в інтересах якої він діє, адже відомо, що повноваження сторони в процесі значно ширші, ніж повноваження її представника. Обсяг прав прокурора залежить від того, з якою зі сторін пов'язані його інтереси – держави чи громадянина.

Зміст понять «інтереси громадянина» й «інтереси держави» у КАС України також не розкрито. Так, поняття «фізичний та матеріальний стан», «інші поважні причини» та «інтереси держави» є оціночними. Прокурор у кожному конкретному випадку з посиланням на законодавство, на підставі якого відбувається позов, самостійно визначає, у чому саме було порушення «інтересів». У позовній заяві при зверненні прокурора до відповідного суду він повинен обґрунтувати причини неможливості подання позову самою особою із наданням підтверджувальних документів, а щодо захисту «інтересів держави» зобов'язаний обґрунтувати обставини, які свідчать про існування загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів.

Функція представництва інтересів громадянина і держави тісно пов'язана з функцією загального нагляду, оскільки в ході здійснення останньої найчастіше виявляються конкретні факти порушення прав і свобод громадян, інтересів держави. Практика показує, що число такого роду порушень, виявлених у ході загальних перевірок, є досить значним і навряд чи можливе та й доцільне представництво прокурора в суді по кожному з них. Справедливо, що, виходячи з елементарного здорового глузду, навряд чи виправдано примушувати прокурора щоразу звер-

татися в суд, якщо можна домогтися відновлення порушених прав і інтересів несудовим шляхом [9, с. 79], тим більше, що для позасудового відновлення порушених прав у прокурора сьогодні є досить значний правовий потенціал. Необхідно відзначити, що при здійсненні представницької функції з поля зору прокурора випадають питання, пов'язані з належним виконанням прийнятого судом рішення. Тим часом чітке виконання судового рішення завершує все провадження у справі, а без його належного виконання все провадження у справі практично втрачає сенс і стає порожньою формальністю [10, с. 90].

Ще одним важливим питанням, що стосується належного процесуального регулювання реалізації функції представництва інтересів громадянина або держави в суді, є питання про процесуальні засоби порушення відповідного провадження. Адміністративний позов являє собою вимогу про перегляд справи в порядку судового процесу. У такій ситуації скаржник стає стороною в процесі. Здається, що в сучасних умовах склалися всі підстави для законодавчого закріплення адміністративного позову прокурора як засобу порушення провадження в адміністративному суді поряд з іншими видами актів прокурора. Такий вид процесуального засобу порушення адміністративної справи можна визначити як засновану на конкретних юридичних фактах письмову вимогу прокурора, яка впливає із спірного матеріально-правового відношення і надана в адміністративний суд з метою захисту прав і інтересів громадян або держави, які порушені неправомірними рішеннями, діями або бездіяльністю органів виконавчої влади й місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб.

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. Хоча прокурор в адміністративному процесі має рівні процесуальні права з іншими учасниками і є суб'єктом звернення до адміністративного суду, він не може вважатися звичайною стороною в процесі. 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 [1]. В положенні ст. 34 Закону України «Про прокуратуру» вказано, що прокурор, який бере участь у розгляді справ у судах, сприяє виконанню вимог закону про всебічний, повний і об'єктивний розгляд справ та постановленню рішень, що ґрунтуються на законі. Таке завдання, а відтак – і обов'язок не може покладатися на інших учасників процесу.

Отже, можна стверджувати, що не лише суд, а й прокурор, який ініціює адміністративний процес і бере в ньому участь, можуть розглядатися як суб'єкти забезпечення верховенства права, так і законності. Як представник прокурор бере участь у розгляді справ адміністративними судами на захист «чужих» інтересів, він діє від імені державного органу – прокуратури, юридичний інтерес прокурора до адміністративного процесу має державний характер.

Щодо процесуального статусу прокурора в адміністративно-му суді (під час розгляду справи), то він не може давати адміністративному суду які-небудь вказівки, визначати будь-яку поведінку. Так, підтримуючи в адміністративному суді заявлені позовні вимоги, прокурор є рівноправною стороною адміністративного процесу. В той же час він не перестає бути представником органу, який здійснює нагляд за дотриманням Конституції і законів України.

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. Позивач-громадянин не зобов'язаний обґрунтовувати позов з юридичного боку – створюється своєрідна презумпція неправомірності акта, дії чи бездіяльності, доки відповідач не доведе протилежне. Зазначена норма, судячи з її змісту, стосується усіх позивачів, зокрема і прокурора.

Працівники прокуратури зобов'язані вживати заходів щодо всебічного, повного і об'єктивного розгляду звернень фізичних і юридичних осіб з питань представництва інтересів громадян і держави в судах, їх захисту під час виконання судових рішень. При цьому підрозділам представництва надано право вирішувати скарги на постанови суддів у справах про адміністративні правопорушення (крім справ про порушення митних правил та прикордонного режиму, корупційні діяння) та готувати документи прокурорського реагування, за необхідності проводити перевірки, витребувати додаткові матеріали та докази. Крім того, за відсутності підстав для ініціювання перегляду рішень судів, прокурори можуть складати мотивовані висновки з наведенням аргументів, що спростовують доводи заінтересованих осіб, долучати до них копії судових рішень, виписки з матеріалів справи та інші документи.

Важливо зазначити, що критеріями результативності діяльності прокурорів з питань представництва інтересів громадян і держави у суді є сукупність даних про своєчасність і повноту вжитих заходів щодо захисту прав і законних інтересів громадян і держави, про обґрунтованість заявлених позовів, заяв та результатів їх розгляду, про якість участі у розгляді справ,

ефективність реагування на незаконні судові постанови, стан реального виконання рішень суду у справах за позовами, заявами прокурорів. Ця робота оцінюється, насамперед, зважаючи на відповідність проведеної наглядової роботи стану законності при виконанні рішень, на своєчасність та ефективність вжитих заходів щодо усунення порушень закону, фактичне поновлення порушених прав і свобод громадян, інтересів держави.

Таким чином: вжиття прокуратурою заходів щодо запобігання порушенням законності та їх усунення при здійсненні правосуддя слід розглядати як реалізацію нею представницької функції у широкому розумінні цього слова. Адже додержання законів у судовій діяльності, безумовно, становить предмет державного інтересу, інтересів суспільства та окремих громадян, які хочуть бачити у незалежному суді захисника своїх прав і бажають бути гарантованими від суддівських помилок. Існує потреба в тому, щоб прокуратура і надає залишалась одним з найважливіших гарантів додержання законності в Україні.

**Список літератури:** 1. Кодекс адміністративного судочинства України : від 6 лип. 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2747-15>. 2. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%C2%D0>. 3. Руденко Н. В. Основы теории представительства прокуратурой интересов государства в арбитражном суде / Н. В. Руденко. – Алчевск : ДГМИ ; Ладо, 1999. – 568 с. 4. Про прокуратуру : закон України від 5 листоп. 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1789-12>. 5. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 613 с. 6. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : монографія / В. М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с. 7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень ст. 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 08.04.1999 р. : справа № 1-1/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v003p710-99>. 8. Полянський Ю. Прокурор як учасник судово-адміністративного процесу / Ю. Полянський // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 2. – С. 20–24. 9. Мичко М. Реформування прокуратури: проблеми і перспективи / М. Мичко, В. Долежан // Право України. – 1999. – № 3. – С. 78–80. 10. Бандурка А. М. Адміністративний процес / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – К. : Литера ЛТД, 2001. – 287 с.

*Надійшла до редакції 10.09.2011*

*Исследованы представительская деятельность прокурора в административном процессе, особенности реализации прокурором функции представительства интересов гражданина либо государства в суде, выяснены роль и место прокурора в административном процессе Украины.*



*Representation activity of the public prosecutor in administrative process, features of realization by the public prosecutor of function of representation of interests of the citizen or the state in court are investigated, the role and place of the public prosecutor in administrative process of Ukraine are defined.*