

7. Курс адміністративного права України: підруч. / В. К. Колпаков та ін.; ред. В. В. Коваленко. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.

8. Ільницька Ю.М. Адміністративні послуги в системі функцій органів місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ільницька Юлія Михайлівна; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2011. – 206 с.

9. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Писаренко Ганна Миколаївна; Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2006. – 20 с.

10. Дембіцька С.Л. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Дембіцька Сусанна Леонідівна; Львівський державний університет внутрішніх справ. – Львів, 2010. – 20 с.

11. Петювка В.В. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні: автореф. дис. к.ю.н. 12.00.07 / Петювка Василь Васильович; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2014. – 20 с.

УДК 343.119.342.9

Голосов С. С., прокурор Ізмаїльської міжрайонної прокуратури, юрист 2 класу

Окремі питання правового статусу прокурора в адміністративному процесі України

У статті проведено дослідження проблемних питань правового статусу прокурора в адміністративному процесі України. Проаналізовано оновлене законодавство України та різні доктринальні точки зору на дане питання. Виокремлено проблемні аспекти, зазначено про наявність певних недоліків сучасного законодавства в цієї сфері. Визначено подальші напрямки дослідження та вдосконалення адміністративного процесу України.

Ключові слова: правосуб'єктність, правоздатність, дієздатність, деліктоздатність, прокурор, адміністративний процес.

В статье проведено исследование проблемных вопросов правового статуса прокурора в административном процессе Украины. Проанализировано обновленное законодательство Украины и различные доктринальные точки зрения на данный вопрос. Выделены проблемные аспекты, указано на наличие определенных недостатков современного законодательства в этой сфере. Определены дальнейшие направления исследования и совершенствования административного процесса Украины.

Ключевые слова: правосубъектность, правоспособность, дееспособность, деликтоспособность, прокурор, административный процесс.

The article studied the issues of the legal status of the prosecutor in the administrative process in Ukraine. Author analyzed the updated legislation of Ukraine and various doctrinal points of view on this issue. Thesis there is determined the problematic aspects mentioned shortcomings of current legislation. Further defined areas of research and improve the administrative process of Ukraine.

Keywords: personality, capacity, prosecutor, law, responsibilities, authority, administrative process.

Актуальність теми дослідження. Реформа органів прокуратури, що триває у наш час, потребує ретельного та всебічного наукового обґрунтування, вирішення

нагальних проблем сучасної прокурорської практики. В цьому контексті особливої актуальності набуває низка питань, що стосуються правового статусу прокурора в адміністративному процесі України. Це обумовлено тим, що саме в сфері адміністративного процесу, існує особливий порядок нормативного врегулювання вступу в нього прокурора та висвітлюється його особливий статус. Отже, дослідження різноманітних аспектів правового статусу прокурора в адміністративному процесі України є вельми актуальним та потребує належного наукового вивчення.

Метою статті є дослідження правосуб'єктності прокурора в адміністративному процесі України з урахуванням останніх законодавчих змін.

Стан дослідження проблематики. Проблематику адміністративної процесуальної правосуб'єктності досліджували: В. Авер'янов, С. Архіпов, М. Вітрук, О. Іоффе, В. Колпаков, К. Лебедєв, Т. Мацелик, А. Міцкевич, Ц. Ямпольська та інші. Питання правосуб'єктності прокурора в більшій чи меншій мірі розкривались в працях О. Агеєва, О. Анпілогова, І. Діткевича, В. Качкалди, Д. Романяка, М. Руденко, І. Топора, В. Шемчука та інших.

Виклад основного матеріалу. Сукупність правових норм, що об'єднані за галузевою приналежністю у систему, врегульовують конкретні суспільні відносини. Їх учасники наділені правами, на них покладаються обов'язки, а з метою забезпечення належної реалізації та дотримання таких, законодавцем передбачена юридична відповідальність. Вказана тріада формує правовий статус учасників процесу в цілому та кожного з них окремо. В юридичній доктрині вона розглядається через категорію «правосуб'єктності».

На думку Т.О. Мацелик, наділення осіб правосуб'єктністю являє собою перший крок у процесі впровадження юридичних норм у соціальне життя, де реалізація норм права визначає коло осіб, які можуть бути носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. Іншими словами, для володіння правами та обов'язками особі необхідно бути певною мірою юридично здатною брати участь у правовідносинах. Безумовність юридичного змісту правосуб'єктності у цьому контексті проявляється через категорію здатності, можливості бути носієм прав і обов'язків, набувати їх, користуватися ними і виконувати їх. Здатність, як невід'ємна частина правосуб'єктності, наділяє характерними рисами соціальні властивості суб'єктів права, наприклад, їх волездатність і ступінь гарантованих (закріплених) законом можливостей (обов'язків) [1, 90].

Незважаючи на те, що в юридичній літературі обговорюються різні аспекти понять «суб'єкт права» та «правосуб'єктність», Ю.О. Пундор вказує: в теорії права та в чинному законодавстві суб'єкт права визначається формально, тобто юридично, а саме: через наявність у нього правосуб'єктності. Зокрема, в теорії права правосуб'єктність визначається як здатність особи бути суб'єктом права, мати права і обов'язки, брати участь у правовідносинах [2, 60].

Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС), адміністративна правосуб'єктність розглядається як:

1) здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві — адміністративна процесуальна правоздатність.

2) здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові — адміністративна процесуальна дієздатність [3].

В сучасній юридичній науці все більшої популярності та обґрунтованості набуває концепція, відповідно до якої, окрім зазначених елементів правосуб'єктності, особливе місце займає деліктоздатність. Останню дослідники відносять до складу дієздатності або виокремлюють як самостійний елемент.

Так, С.С. Алексєєв визначав деліктоздатність як «властивість особи нести самостійну юридичну відповідальність за вчинені нею правопорушення (делікти)». Т.О. Мацелик зазначає, що деліктоздатність — здатність нести відповідальність за результатами прояву своєї волі [1, 93].

Виходячи із законодавчого тлумачення правосуб'єктності та враховуючи доктринальні положення, логічним та обов'язковим заходом є виділення деліктоздатності як самостійного елементу досліджуваної категорії. Оскільки саме юридична відповідальність як самостійний правовий інститут, впродовж багатьох віків слугує механізмом забезпечення дотримання нормативно-правових приписів усіма учасниками та суб'єктами судового процесу.

У своїй праці О.В. Анпілогов говорить про виділення загальної правосуб'єктності та спеціальної правосуб'єктності прокурора. Загальна фактично стосується основ реалізації прокурором функції представництва у судовому адміністративному процесі, а спеціальна — специфіки реалізації цієї функції на кожній стадії процесу [4, 15]. Вчений обґрунтовує теоретичне положення про сутність представництва прокурором в адміністративному судовому процесі інтересів громадянина як правовідносин, що встановлюються і реалізуються на підставі Конституції України [5], Закону України «Про прокуратуру» [6], КАС, в межах яких прокурор вчиняє в адміністративному судочинстві процесуальні дії від імені і для захисту прав, свобод і законних інтересів осіб — громадян України, що через різноманітні обставини не можуть або позбавлені можливості самостійно відстоювати ці свої особисті цінності від їх порушень (обмежень) рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень — органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб [4, 6].

Відповідно до п. 2 ст. 121 Конституції України на органи прокуратури покладено обов'язок представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках визначених законом. Крім того, в пункті 5 ст. 121 Конституції України зазначено, що прокуратура здійснює нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами [5].

Частиною другою ст. 60 КАС визначено, що з метою представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді прокурор в 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. При цьому прокурор повинен надати адміністративному суду докази, які підтверджують неможливість громадянина самостійно здійснювати представництво своїх інтересів [3].

Виходячи із зазначеного, можна виділити такі форми участі прокурора в

адміністративному судочинстві:

- як самостійний позивач в інтересах держави у разі відсутності суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесений захист законних інтересів держави;
- як представник в інтересах держави за позовами інших осіб;
- як представник в інтересах держави в особі суб'єкта владних повноважень за позовом, апеляційною, касаційною скаргою, заявою про перегляд рішення за нововиявленими обставинами прокурора;
- як представник в інтересах громадянина за позовами інших осіб;
- як представник в інтересах громадянина за позовом, апеляційною, касаційною скаргою, заявою про перегляд рішення за нововиявленими обставинами прокурора;
- як відповідач, суб'єкта владних повноважень;
- участь органів прокуратури як сторони в адміністративній справі тощо.

Проте варто додати, що М. Руденко, проводячи дослідження ролі прокуратури поза межами кримінального судочинства, вдало відмітив такий факт: визначаючи правову природу представництва прокурора поза межами кримінального судочинства, слід керуватися сутністю інституту прокуратури як органу, який виконує функцію охорони закону, державно-правових відносин. Вступаючи у господарський, цивільний або адміністративний процес, прокурор стає його учасником і підпорядковується тим правилам, які регулюють процесуальну діяльність суб'єктів цього процесуального права, але цей факт є внутрішнім щодо того, що прокурор передусім — представник державного органу, який виконує правозахисну функцію [7]. Відповідно до Конституції України (ст.ст. 121-123) прокуратура є організаційно самостійним державно-правовим інститутом влади, який не належить до жодної з її гілок (ст. 6). Представляючи в суді інтереси громадянина або держави, прокурор реалізує лише конституційні положення, закріплені в ст.ст. 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.

На розвиток попередньої тези, вбачається слушним зауваження І.І. Діткевича, відповідно до якого, звернення прокурора від імені держави до адміністративного суду з позовом або позовною заявою на захист прав, свобод та інтересів інших осіб, його участь у розгляді адміністративними судами справ, внесення апеляційної чи касаційної скарги або вчинення інших процесуальних дій на захист інтересів громадянина чи держави не може розглядатись представництвом у розумінні ст. 60 КАС ні стосовно громадянина, ні стосовно державних органів чи юридичних осіб, на користь яких прокурор заявляє вимоги у адміністративному позові, оскільки діє він у процесі по суті не від їх імені, а від імені держави в процесі виконання своїх службових повноважень [8, 121].

У юридичній літературі неодноразово висловлювали думку, відповідно до якої прокуратура, як і органи державного управління, громадські організації та громадяни, що порушують у суді справи на захист прав і інтересів інших осіб, виконують у суді правозаступницькі функції, які необхідно відмежовувати від представницьких, здійснюваних адвокатами та іншими представниками, що є цілком логічним [9, 188-191]. Ми приєднуємося до цієї позиції та вважаємо необхідним переглянути законодавчу термінологію «представництво» прокурором на «правозаступництво». На додаток можна зазначити, що відповідно до КАС та Закону України «Про

прокуратуру», він повинен лише обґрунтувати із долученням копій підтверджуючих документів, що така особа не спроможна самотійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист [6].

Не можна не погодитися із твердженням В. Кравчука, що важливе організуюче значення у представницькій правозастосовній практиці прокурора, включаючи й сферу адміністративного судочинства, мають відомчі нормативні акти Генерального прокурора України, оскільки норми КАС України не деталізують порядок реалізації більшості процесуальних повноважень прокурора. Зокрема, у наказі №6-гн йдеться про те, що прокурори повинні активно застосовувати надані законом повноваження щодо вступу та участі з власної ініціативи в розгляді будь-якої справи, у тому числі в адміністративному суді, якщо цього вимагає захист прав і законних інтересів громадянина або держави. Проте процесуальна форма вступу прокурора в адміністративну справу КАС не передбачена [10, 36]. Крім цього, негативним аспектом вбачається наявність оціночних категорій: «інтереси громадянина», «інтереси держави» тощо.

Термін «інтереси держави», який використовується у законодавчих актах, більшість учених визначає його як закріплену Конституцією та законами України, міжнародними договорами та актами систему фундаментальних цінностей у найбільш важливих сферах життєдіяльності народу та суспільства (політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науковій, технологічній, інформаційній). Термін «інтереси» має невизначений зміст і в кожному конкретному випадку прокурору необхідно встановити, чи були порушені інтереси особи, громадянина держави, закріплені у Конституції та інших нормативно-правових актах, які створюють необхідний правовий режим забезпечення різноманітних інтересів [11, 47].

Схожі формулювання, правові підстави вступу в адміністративний процес та здійснення представництва були характерні і старому Закону «Про прокуратуру» [12]. Прийняття нового закону не вирішило принципових проблем, багато положень були просто продубльовані без змістовного аналізу та відповідного редагування, які мали би привести законодавство у відповідність реаліям сьогодення, логіці законодавчої техніки та здорового глузду.

Викладене дає підстави дійти до наступних висновків:

Новий Закон України «Про прокуратуру» не вирішив дискусійних аспектів, що виникають при участі прокурора в адміністративному процесі. Зважаючи на таку обставину участі прокурора, за якої законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист особливо гостро постає питання офіційного закріплення та розвитку деліктоздатності особи в адміністративному судочинстві.

Діяльність прокурора в адміністративному процесі, незалежно від форми вступу до нього, не відповідає класичному розумінню представництва, а тому, з метою недопущення подвійного тлумачення термінології чи утворення правових колізій, пропонуємо слово «представництво» замінити «правозаступництвом», про що зазначали також й інші вчені.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Мацелик Т.О. Адміністративна правосуб'єктність як онтологічна здатність особи бути суб'єктом адміністративного права / Т.О. Мацелик // Науковий вісник Чернівецького університету: Правознавство. — 2011. — Випуск 597. — С. 90-94.
2. Пундор Ю.О. Про визначення змісту категорії «правосуб'єктність» у теорії права та галузевих теоріях цивільного й господарського права (порівняльно-правовий аспект) / Ю.О. Пундор // Часопис Київського університету права. — 2013. — № 1. — С. 60-63.
3. Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.2005 року № 2747-IV. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
4. Анпілогов О.В. Правове регулювання участі прокурора в адміністративному судочинстві щодо захисту прав та свобод громадянина: автореф. к. ю. н. 12.00.07 / О.В. Анпілогов; Інститут законодавства Верховної Ради України. — К, 2008. — 20 с.
5. Конституція України з порівняним викладом статей, змінених конституційною реформою / упоряд. Ковальчук Є.О. — Харків: Бурун Книга, 2009. — 72 с.
6. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
7. Руденко М. Роль прокуратури поза межами кримінального судочинства: сучасна українська модель / М. Руденко // Юридичний журнал. — 2009. — № 4. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3182>
8. Діткевич І.І. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність прокурора в адміністративному судочинстві / І.І. Діткевич // Право і безпека. — 2010. — № 5. — С. 120-124.
9. Шумський П.В. Прокуратура України: навч. посіб. для студ. юрид. вузів та ф-тів / П.В. Шумський. — К.: Вентурі, 2008. — 245 с.
10. Кравчук В. Особливості реалізації прокурором представницьких повноважень в адміністративному судочинстві / В. Кравчук // Вісник Національної Академії Прокуратури України. — 2013. — № 5. — С. 35-39.
11. Руденко Н. Представительство прокуратуры в суде: украинский вариант / Н. Руденко // Законность. — 1998. — № 7. — С. 46-50.
12. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-XII. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>

