

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

ГУБСЬКА А. В.,
провідний науковий співробітник
(Національна академія прокуратури України)

УДК 343.163

**ПРОКУРОР ЯК ВІДПОВІДАЧ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ:
ОКРЕМІ ПИТАННЯ ОФОРМЛЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРЕДСТАВНИКІВ**

Стаття присвячена висвітленню окремих проблемних питань щодо оформлення повноважень представників, зокрема підписання довіреностей під час розгляду адміністративних справ, у яких відповідачами виступають органи прокуратури або посадові особи цих органів, з приводу оскарження прийнятих ними рішень, дій чи бездіяльності.

Ключові слова: суб'єкт владних повноважень, адміністративна правосуб'єктність, прокурор, довіреність, адміністративний процес.

В статье исследуются отдельные проблемные вопросы оформления доверенностей представителей, в частности подписания доверенностей при рассмотрении административных дел, в которых ответчиками выступают органы прокуратуры или их должностные лица, в связи с обжалованием принятых ими решений, действий либо бездействия.

Ключевые слова: субъект властных полномочий, административная правосубъектность, прокурор, доверенность, административный процесс.

There were considered issues of registration of plenary powers of representatives, in administrative cases, in which defendants are organs of office of public prosecutor or them public servants concerning the appeal of the acts, actions or inactivity accepted by them.

Key words: subject of imperious plenary powers, public prosecutor, warrant, administrative process.

Вступ. Актуальність дослідження питань представницької діяльності прокурора, пов'язаних з теорією, загальною організацією діяльності та специфікою участі прокурорів у справах конкретної категорії, обумовлена тим, що це стосується реалізації однієї з конституційних функцій прокуратури України – представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. Особливого значення вивчення цього питання набуває в період інтеграції України до європейської спільноти та адаптації національного законодавства до правової системи Євросоюзу (*acquis communautaire*).

Дослідженню інституту представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному судочинстві присвячена значна кількість наукових праць. Водночас поза увагою як науковців, так і практичних фахівців залишається питання визначення правового статусу прокурора як відповідача та його представників під час розгляду адміністративних справ, пов'язаних із оскарженням рішень, дій чи бездіяльності органів прокуратури або їх посадових осіб як суб'єкта владних повноважень.

Загальні питання правового регулювання участі представника у судовому процесі вивчалися В.С. Зайцем. Певною мірою питання участі прокурора як суб'єкта владних повноважень у розгляді адміністративних справ опрацьовувалось В.М. Бевзенком. Більше уваги присвячено вивченню проблем посвідчення повноважень представника у цивільному процесі у роботах І.О. Гелецької, В.Л. Граніна, І.А. Павлуника.

Проте у наукових дослідженнях з адміністративного права і процесу питання оформлення документів, що посвідчують повноваження прокурора у адміністративних справах, у яких органи прокуратури або їх посадові особи виступають відповідачами, достатньо не вивчалось.

Постановка завдання. Вивчення даного питання є надзвичайно важливим в умовах сьогодення. Статтею 55 Конституції України кожному гарантовано право на оскарження в суді дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. З огляду на цей конституційний принцип оскарженню в судовому порядку підлягають також рішення, дії або бездіяльність органів прокуратури та їх посадових осіб.



Під час розгляду адміністративних справ за позовами до органів прокуратури виникає ряд проблемних питань, причиною яких є недосконалість чинного адміністративного процесуального законодавства. Одним із таких питань, що потребує вивчення та унормування, є оформлення документів, які посвідчують повноваження представників органів прокуратури у розгляді справ зазначеної категорії. У статті досліджуються можливі шляхи його вирішення, які сприятимуть уникненню суперечностей під час розгляду адміністративних справ, відповідачами у яких виступають органи прокуратури та їх посадові особи.

Результати дослідження. За загальним правилом документом, який посвідчує повноваження представника у процесі, є довіреність. Зміст цього терміну розкрито у Цивільному кодексі України (далі – ЦК України), стаття 244 якого визначає довіреність як письмовий документ, що видається однією особою іншій особі для представництва перед третіми особами. Від імені юридичної особи довіреність видається її органом або іншою особою, уповноваженою на це її установчими документами, та скріплюється печаткою цієї юридичної особи (стаття 246 ЦК України).

В системі органів прокуратури України, яка визначена статтею 13 Закону України «Про прокуратуру», юридичними особами є Генеральна прокуратура та прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, а також створені на правах обласних спеціалізовані прокуратури.

Інші прокуратури (міські, районні, міжрайонні, районні в містах, спеціалізовані на правах міських, районних та міжрайонних прокуратур) такого правового статусу не мають, проте виступають відповідачами за заявленими до них адміністративними позовами.

З огляду на це виникає питання, чи може бути прокурор – керівник прокуратури районного рівня, який не є юридичною особою, уповноваженим на підписання довіреності працівнику цієї прокуратури на здійснення представництва в суді у справі за позовом до цього органу?

За змістом статті 48 КАС України адміністративна процесуальна правосуб'єктність складається із здатності особи мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правоздатність) і здатності особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, в тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність). Адміністративна процесуальна правосуб'єктність належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам).

Як вбачається з приписів цієї статті, адміністративна процесуальна правосуб'єктність зазначених у ній органів, а відтак можливість доручення ведення справи представникові, не залежить в адміністративному процесі від того, чи є вони юридичними особами [1, с. 352].

Відповідно до пункту 12 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 6 березня 2008 року № 2 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів прокуратури як суб'єкта владних повноважень або посадових осіб прокуратури повноваження їх представників, крім керівника прокуратури, підтверджуються не службовим посвідченням, а іншими документами, визначеними у статті 58 КАС України.

Згідно з положеннями цієї статті до документів, які підтверджують повноваження представників, належать довіреності, які згідно з частиною 3 цієї норми видаються за підписом керівника (або іншої уповноваженої на це законом, положенням, статутом особи) та засвідчуються печаткою цього органу. Приписи КАС України не містять положень щодо обов'язковості підтвердження повноважень представника в адміністративному процесі довіреністю, виданою саме юридичною особою.

З наведеного можна зробити висновок, що прокурор як керівник відповідної прокуратури, яка не є юридичною особою, має повноваження на підписання довіреності щодо участі представника (працівника цього органу) у розгляді адміністративної справи.

У зв'язку з цим слід погодитись з науковцями, які вказують на необхідність поглибленого наукового вивчення та удосконалення законодавства в частині визначення форми довіреності в адміністративному процесі, яка має певні відмінності, порівняно з довіреністю, що використовується у цивільному праві та під час розгляду справ цивільної юрисдикції, з огляду на специфіку предмету судового адміністративного процесу щодо спорів у публічно-правовій сфері за участі суб'єктів владних повноважень [2].

Варто врахувати, що у КАС України не розмежовано, хто саме із суб'єктів владних повноважень та у яких випадках має виступати відповідачем: певний державний орган чи його посадова або службова особа.

На думку науковців, під час визначення учасника адміністративного процесу необхідно виходити із того, хто саме є ініціатором, «джерелом» вчинення дій, бездіяльності чи рішення. При цьому таким ініціатором може бути не будь-яка посадова чи службова особа, а лише та, яка уповноважена на



владне волевиявлення, тобто в якості суб'єкта владних повноважень виступатиме той, хто має передбачене законом право вступати у публічні правовідносини від свого імені, виконуючи владні повноваження [3, с. 17].

Згідно з статтею 3 КАС України відповідачами в адміністративних справах є суб'єкти владних повноважень, якими згідно з положеннями цієї норми можуть бути як органи державної влади, органи місцевого самоврядування, так і їхні посадові чи службові особи під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства.

Наведене свідчить, що посадові особи органів прокуратури, а відтак прокурори міст, районів тощо, можуть бути відповідачами в адміністративних справах, якщо предметом оскарження є прийняті ними рішення, вчинені дії чи допущена бездіяльність.

У зв'язку з цим виникає ще одне ненормоване на сьогодні питання: чи може у такому разі прокурор, рішення, дії або бездіяльність якого оскаржуються, підписати довіреність працівнику очолюваної ним прокуратури на участь у справі? Адже у цьому випадку маємо ситуацію, коли представником прокурора є інший прокурор, що певною мірою суперечить приписам частини 2 статті 57 КАС України в частині заборони прокурорам бути представниками в суді, крім випадків, коли вони діють як представники відповідних органів (а не відповідних посадових чи службових осіб). Інколи це навіть призводить до безпідставних звинувачень у порушенні принципів правосуддя в адміністративному процесі [4].

Вважаємо, що у таких випадках слід виходити із вищевказаних положень статті 3 КАС України щодо визначення відповідача в адміністративному процесі – суб'єкта владних повноважень, у тому числі посадової чи службової особи під час здійснення ними владних управлінських функцій на підставі законодавства.

З огляду на ці приписи закону у разі, коли відповідачем визначено конкретну посадову особу – прокурора (керівника відповідної прокуратури), він вправі підписати довіреність як суб'єкт владних повноважень, тобто сторона в адміністративній справі, яка, маючи адміністративну процесуальну правосуб'єктність, реалізує своє процесуальне право доручити ведення справи іншій особі.

Зазначене не узгоджується з актами, які визначають внутрішню організацію, засади і порядок роботи органів прокуратури, – регламентами. Відповідно до пункту 7.1 наказу Генерального прокурора України від 26 грудня 2011 року № 1 «Про організацію роботи й управління в органах прокуратури» регламенти прокуратур обласного рівня встановлюють процедуру і методи управлінської діяльності, зокрема, з питань розподілу повноважень між керівниками різного рівня, підготовки і проходження документів, прийняття управлінських актів тощо. Положеннями цих документів унормовано, що уповноваженими особами на підписання довіреностей у справах, в яких прокуратура області та її посадові особи виступають як сторони або суб'єкти оскарження, є перші заступники та заступники прокурорів областей. Прокурори – керівники міських, районних, міжрайонних, районних в містах прокуратур не визначені регламентами як особи, які мають повноваження підписувати довіреності на участь у розгляді адміністративних справ, в яких відповідачами виступають як вони особисто, так і очолювані ними прокуратури.

Висновки. Отже, в результаті даного дослідження можна зазначити, що прокурор (керівник прокуратури, який не є юридичною особою) має повноваження підписати довіреність на участь у розгляді адміністративної справи, в якій він особисто або очолювана ним прокуратура виступає відповідачем. Однак для усунення суперечностей під час розгляду таких справ та уникнення неоднозначного тлумачення повноважень прокурора – суб'єкта владних повноважень – доцільно було б у регламентах прокуратур обласного рівня надати керівникам прокуратур, які не є юридичними особами, повноваження на підписання довіреностей у таких справах. Зазначене, на нашу думку, сприятиме ефективному виконанню завдань адміністративного судочинства шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України : науково-практичний коментар. В 2-х т. / За заг. ред. В.К. Матвійчука / Матвійчук В.К., Хар І.О. – К. : КНТ, 2007. – Т. 1. – 788 с.
2. Заяць В.С. Правове регулювання форми і змісту довіреності представника у судовому адміністративному процесі: деякі проблемні питання та шляхи їх вирішення / Заяць В.С. // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 396–401. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11zvciv.pdf>
3. Бевзенко В.М. Суб'єкти владних повноважень у адміністративному процесі України // Журнал східноєвропейського права. – 2013. – № 1. – С. 12–17.
4. Ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 28 лютого 2013 року у справі № 815/1237/13-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29767493>

