

ДЕЯКІ ПИТАННЯ УЧАСТІ ПРОКУРОРА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Прийняття у 2005 р. Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України [1], спричинило якісні зміни в судовій адміністративній юрисдикції, що вважається адекватним формуванню правової держави. Утім, деякі нормативно-правові акти, що діяли до прийняття КАС, зокрема, Закон України «Про прокуратуру» [2], не узгоджені з ним стосовно окремих питань, які потребують вирішення.

Незважаючи на те, що останнім часом питанням участі прокурора в адміністративному судочинстві приділялась увага в працях відомих вітчизняних учених-юристів С. В. Ківалова, А. Т. Комзюка, М. В. Руденко, О. П. Рябченко та ін., проблеми захисту прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному судочинстві є досить актуальними для вітчизняної юридичної науки, зокрема, для адміністративного процесу та потребують подальшого наукового осмислення для ефективного здійснення покладених на прокуратуру завдань із забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина.

У ст. 60 КАС передбачено, що в установлених законом випадках Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду з адміністративним позовом про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах (ч. 1), при цьому окремо окреслюється процесуальне становище прокурора: він може здійснювати представництво в адміністративному суді інтересів громадянина або держави в порядку, встановленому цим Кодексом та іншими законами, на будь-якій стадії адміністративного процесу (ч. 2).

Стаття 61 КАС передбачає, що прокурор, який не брав участі у справі, має право ознайомитися з матеріалами справи в суді з метою вирішення питання про наявність підстав для оскарження судових рішень в апеляційному, касаційному порядку або для їх перегляду у зв'язку з винятковими чи нововиявленими обставинами (ч. 4) [1].

У ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» вказано, що при здійсненні прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів прокурор має право звертатись до суду з заявами про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб [2].

Відтак, участь прокурора в адміністративному процесі обумовлюється: 1) його власною ініціативою, або ж 2) рішенням суду (ч. 3 ст. 60 КАС України) [3].

Таким чином, участь прокурора в публічно-правовому спорі, тобто у процесі адміністративного судочинства, коли прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або юридичних осіб шляхом подання адміністративного позову, апеляційної чи касаційної скарги, скарги за винятковими обставинами, заяви про перегляд рішення за нововиявленими обставинами, є реалізацією функції прокуратури, передбаченої п. 2 ч. 1 ст. 121 Конституції України, яка тісно пов'язана з п'ятою функцією прокуратури, закріпленою Законом України від 8 грудня 2004 р. «Про внесення змін до Конституції України», де вказано, що прокуратура здійснює нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими службовими особами (п. 5 ст. 121) [4]. При здійсненні цього нагляду прокурор має право звертатись до суду із заявами про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб (п. 6 ч. 2 ст. 20 Закону України від 5 листопада 1991 р. «Про прокуратуру») [2].

Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС відповідачем за зверненнями прокурора до адміністративного суду має бути суб'єкт владних повноважень, тобто орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи, інший суб'єкт при здійсненні ним владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. У зв'язку із цим варто погодитись зі скептичною думкою О. Рябченко, що в адміністративних спорах між суб'єктами владних повноважень прокурор не має права здійснювати представництво інтересів громадянина або держави [5].

Треба зазначити, що відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 121 Конституції України однією з функцій прокуратури є представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. Це представництво прокуратура має право здійснювати у всіх судах загальної юрисдикції з урахуванням підвідомчості розгляду справ. Метою представництва доцільно вважати захист державних (публічних, загальносуспільних) інтересів, а стосовно громадян – не лише інтересів, а й передусім прав і свобод людини та громадянина. Крім того, як слушно зазначив В. Сапунков, через охорону інтересів держави органи прокуратури захищають права і свободи громадян і, навпаки, забезпечуючи права і свободи громадян, вони одночасно захищають державні інтереси [6].

Відповідно до ч. 1 ст. 2 КАС завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав

та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. При цьому поняття «публічно-правові відносини» у ст. 3 КАС, 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) передусім тому, що одним із його учасників обов'язково є орган публічної влади (державний орган або орган місцевого самоврядування) [7].

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

Надаючи право прокурору вступати в адміністративний процес на будь-якій стадії, законодавець мав на увазі таку схему: згідно з положеннями КАС, 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. ст. 185, 211). 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 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.

Загальновідомо, що в Україні представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, визначених законом. Право прокурора на звернення до суду та

вступ у справу чітко обмежене представництвом певної категорії громадян: людей похилого віку, дітей, малозабезпечених та інших осіб, які неспроможні самостійно захистити свої права в суді, та представництвом інтересів держави. Приводом для представництва прокурора в суді є саме звернення до прокуратури фізичних осіб, тобто рішення самої особи про необхідність її захисту прокуратурою, при цьому така правова допомога надається громадянам безоплатно, тобто за рахунок держави, і спрямована на захист конституційних прав найменш захищених верств населення, що закріплено у ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру». Отже, звертаючись до окружного адміністративного суду з адміністративним позовом про захист прав і свобод громадянина, державних та суспільних інтересів, прокуратура реалізує конституційну функцію представництва, яка є одним із дієвих засобів утвердження верховенства права, зміцнення законності та правопорядку.

Прокурор – особливий суб'єкт адміністративного процесу, і його участь в адміністративному судочинстві зумовлена необхідністю представництва інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом (ч. 2 ст. 60 КАС). Визначаючи правову природу представництва прокурора в адміністративному судочинстві, необхідно виходити із сутності інституту прокуратури як органу, що здійснює функцію охорони закону і 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 [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 адміністративному суді інтереси громадянина або держави, прокурор реалізує винятково конституційні положення, закріплені в ст.ст. 3, 13 Конституції України відповідно до яких держава зобов'язана забезпечувати захист прав і свобод громадян, а також усіх суб'єктів права власності та господарювання.

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 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. Залишається в силі і, сподіваюся, залишиться надалі положення ст. 34 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якої прокурор, що бере участь у розгляді справ у судах, сприяє

виконанню вимог закону про всебічний, повний і об'єктивний розгляд справ та постановлення судових рішень, що ґрунтуються на законі. Таке завдання, а відтак і обов'язок не може покладатися на інших учасників процесу. Це випливає із загального завдання прокуратури, діяльність якої має бути спрямована на утвердження верховенства права і закону, зміцнення правопорядку (ст. 4 Закону України «Про прокуратуру»). Серед принципів адміністративного судочинства у п.п. 1 і 2 ч. 1 ст. 7 КАС названі верховенство права і законність, зміст яких розкривається у ст. 8 і ст. 9 КАС. 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 і верховенства права, і законності.

Слід зазначити, що не можна ототожнювати статус прокурора зі статусом представника в адміністративному процесі. Відносини між представником і довірительом засновані на договорі доручення або законі. Представник для виконання своїх обов'язків наділяється відповідними повноваженнями і не може виходити за межі цих повноважень, якщо не одержить на це спеціального дозволу. Натомість завданням прокурора при розгляді адміністративних справ є дотримання прав та законних інтересів громадян, держави, винесення судом законних і обґрунтованих рішень. Прокурор бере участь у розгляді справ адміністративними судами на захист «чужих» інтересів як представник органу державної влади. У цьому полягає специфіка прокурорської діяльності в адміністративному судочинстві. Виконуючи свої функції, прокурор керується адміністративним, процесуальним та іншим законодавством України [7].

Усі види представництва в адміністративному суді, які закріплені у ст. ст. 56-57 КАС, обов'язково передбачають наявність правових відносин між представником та особою, яку він представляє. Прокурор же діє від імені державного органу – прокуратури, на яку законодавством покладені наглядово-представницькі функції. Для підтвердження своїх повноважень в адміністративному судочинстві прокурору не потрібно надавати адміністративному суду ніяких документів (довіреностей), оскільки він виконує обов'язки, що надані йому законом. Його діяльність може бути віднесена до представництва, яке є самостійним інститутом адміністративного процесуального права, оскільки саме Конституція України є базовою підставою участі прокурора в адміністративному процесі.

Юридичний інтерес прокурора до адміністративного процесу завжди має державний характер. Проте інтерес органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб, які зазначені разом із прокурором у ст. 60 КАС, має переважно відомчий характер. Юридичний інтерес до адмініст-

ративного процесу найчастіше визначається місцем зазначених органів у системі органів держави; вони беруть участь в адміністративній справі через покладену на них службову компетенцію.

Конституція та КАС не конкретизують, коли саме прокурор може представляти в адміністративному суді інтереси громадянина або держави. Норма п. 2 ч. 1 ст. 121 Основного Закону (як і ч. 2 ст. 60 КАС) є відсильною, тобто зазначені випадки мають передбачатись у відповідних законодавчих актах [7]. 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 [9] не дав офіційного тлумачення п. 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. Вважаю, 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 в КАС [7].

Зміст понять «інтереси громадянина» а та «інтереси держави» у КАС також не розкривається. Зокрема, ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» визначає підстави представництва інтересів громадянина, а саме: неспроможність громадянина через фізичний чи матеріальний стан, похилий вік або з інших причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження. Але критерії цієї неспроможності не визначені законом, тому вважаю, що поняття «фізичний та матеріальний стан», «інші поважні причини» прокурор має визначати самостійно в кожному конкретному випадку залежно від конкретних обставин.

Засобом порушення адміністративно-правового захисту інтересів людини чи суспільства в адміністративному судочинстві є адміністративний позов. Важливо зазначити, що існує вчення про 2 види адміністративних позовів: позов простий і позов екстраординарний (особливий). Перший вид позову пред'являється у повній юрисдикції, коли вирішення спорів відбувається шляхом процедури із встановленням судом фактів і застосуванням норм права до встановлених фактів (адміністративні спори щодо податків, військового обов'язку, публічної служби тощо).

Другий вид позову – екстраординарні позови – в адміністративному судочинстві характеризується як позов до публічної влади,

що за своєю суттю є скаргою. Тобто такі позови є «недорозвинутими» позовами про охорону суб'єктивного публічного права, коли позивач, по суті, скаржитися на рішення, дії, бездіяльність органів державної влади, їх посадових осіб, державних службовців чи органів місцевого самоврядування. Якщо говорити сучасною юридичною мовою, таке позовне провадження є оскарженням публічно-правової діяльності суб'єктів влади, коли порушуються суб'єктивні публічні права громадян. Зокрема, це громадянські свободи, політичні права, права публічних служб. Громадяни вступають у відносини з органами чи посадовими особами, які наділені адміністративними функціями, а порушення їх публічних прав є підставою ініціювати прокурором адміністративний позов до суду [10].

Визначене ч. 2 ст. 60 КАС представництво прокурором інтересів громадянина в адміністративному суді не слід обмежувати лише випадками подання прокурором адміністративного позову й участі в судовому засіданні з розгляду адміністративної справи з метою захисту прав і свобод у публічно-владній сфері громадян, які самостійно не можуть звернутися до адміністративного суду (малозабезпечених, інвалідів, неповнолітніх тощо). Ця норма закону надає прокуророві загальну (безвідносно) можливість звернутися до адміністративного суду для захисту прав і свобод будь-якого громадянина, якщо він установить факт порушення органами публічного управління прав, свобод чи законних інтересів громадянина. Це відповідає конституційно визначеним завданням прокуратури України щодо нагляду за додержанням прав і свобод людини й громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (п. 5 ч. 1 ст. 121 Конституції) [11].

Із питанням про відкриття адміністративного процесу пов'язані й проблеми визначення процесуального статусу прокурора в адміністративному суді (під час розгляду справи). На процесуальне становище прокурора значний вплив має організаційний принцип судочинства – здійснення правосуддя тільки судом. Це виключає можливість наділення прокурора владними повноваженнями в адміністративному процесі. Він не може давати адміністративному суду які-небудь вказівки, визначати будь-які дії. Найбільший вплив на формування процесуального статусу прокурора в адміністративному суді мають функціональні принципи адміністративного судочинства: диспозитивність, змагальність, рівноправність сторін. Отже, підтримуючи в адміністративному суді заявлені позовні вимоги, прокурор є рівноправною стороною адміністративного процесу. Проте він не перестає бути представником органу, який здійснює нагляд за дотриманням Конституції і законів України.

У ч. 2 ст. 71 КАС 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, – зазначається у вказаній статті, – обов'язок доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову» [7]. Слід погодитися з думкою М. Руденко, що у цій нормі йдеться про поділ обов'язків доказування між позивачем і відповідачем. Перший зобов'язаний довести наявність фактичних обставин, пов'язаних із порушенням його прав і законних інтересів (питання факту), а другий має право обґрунтувати правомірність акту дії чи бездіяльності і, таким чином, спростувати твердження позивача (питання права), звичайно, якщо той не визнає позову. Отже, позивач-громадянин не зобов'язаний обґрунтовувати позов з юридичного боку, що створює своєрідну презумпцію неправомірності акту дії чи бездіяльності, доки відповідач не доведе протилежне. Зазначена норма, з огляду на її зміст, стосується усіх позивачів, зокрема, і прокурора [7].

Таким чином, проведений аналіз деяких питань участі прокурора в адміністративному судочинстві свідчить про необхідність усебічного вдосконалення адміністративної процесуальної правосуб'єктності прокурора як гарантії забезпечення режиму законності в публічній сфері.

Список літератури: 1. Кодекс адміністративного судочинства // ВВР України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446. 2. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793. 3. Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України: Навч. посіб. – К.: Прецедент, 2007. – 613 с. 4. Конституція України від 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 5. Рябченко О. П. Деякі проблеми реалізації процесуального статусу прокурора за Кодексом адміністративного судочинства України // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 1. – С. 28–32. 6. Сапунков В. И. К вопросу об эффективности деятельности по представительству интересов граждан и государства в судах / Вопросы конституционно-правового статуса органов прокуратуры Украины та удосконалення її діяльності: 3б. наук. праць. – Х., 1999. – С. 157. 7. Руденко М. Представництво прокурора в адміністративному судочинстві // Вісник прокуратури. – 2007. – № 4. – С. 89–96. 8. Полянський Ю. Прокурор як учасник судово-адміністративного процесу // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 2. – С. 18–24. 9. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997-2000 / Відп. ред. П. Б. Євграфов. – К., 2001. – Кн. 1. – С. 366. 10. Селіванов А. О. Конституційно-правова характеристика публічної влади і адміністративній юрисдикції суду // Вісник Верховного Суду України. – 2006. – № 11. – С. 23–28. 11. Анпілогов О. В. Правовий інститут захисту прав і законних інтересів людини – громадянина прокурором у судовому адміністративному процесі // Вісник Верховного Суду України. – 2006. – № 11. – С. 40–43.

Надійшла до редакції 06.10.08