

6. Богославець В. М. Договори про надання правових послуг : автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. юр. наук / . – Ів.-Франк., 2007. – 16 с.

7. Богославець В.М. Відповідальність за порушення умов договору про надання правових послуг / В. М. Богославець // Підприємництво господарство і право. – 2007. – №12. – С. 51-54.

УДК 343.163:347.998.85:342.7

Л.С. Андрейченко

**ЗАГАЛЬНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ
ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ
ЯК ГАРАНТІЇ ДОДЕРЖАННЯ ПРАВ
І СВОБОД ГРОМАДЯН**

В статті розглядаються питання здійснення прокурорського нагляду в адміністративному судочинстві та забезпечення за його допомогою прав і свобод громадян.

Ключові слова: *законність, прокурорський нагляд, права і свободи громадян, гарантії.*

В статье рассматриваются вопросы осуществления прокурорского надзора в административном судопроизводстве и обеспечение с его помощью прав и свобод граждан.

Ключевые слова: *законность, прокурорский надзор, права и свободы граждан, гарантии.*

This article deals with the implementation of public prosecutions in administrative justice and ensurance of the rights and freedom of citizens.

Key words: *rule of law, public prosecutions public, the rights and freedom of citizens, guarantees.*

З набуттям незалежності в Україні відбуваються демократичні перетворення, спрямовані на формування громадянського суспільства, розбудову правової держави, в якій, згідно з Конституцією, людина, її життя і здоров'я, честь, гідність, недоторканність та інші права і свободи визнаються найвищою соціальною цінністю. Це, в свою чергу, визначає зміст і спрямованість діяльності держави та всіх її органів щодо забезпечення цих завоювань світової цивілізації.

Знаковою подією у процесі реформування адміністративно-процесуального законодавства та гарантування належного судового захисту прав людини від порушень з боку влади слід визнати розробку та прийняття 17 березня 2005 року Кодексу адміністра-

тивного судочинства України. Водночас приведення у відповідність з міжнародними стандартами вітчизняного адміністративного судочинства, вимагає подальшого реформування системи адміністративної юстиції, кардинального перегляду багатьох інститутів адміністративно-процесуального права, розробки якісно нових нормативних засад розгляду адміністративних справ.

Варто вказати, що необхідність суттєвого оновлення адміністративно-процесуального законодавства відповідно до міжнародних принципів та гуманістичних цінностей обумовлена не тільки застарілістю адміністративно-процесуального закону, а й чітким виконанням нашою державою взятих на себе зобов'язань перед міжнародним співтовариством. Так, доцільно прислухатися до Рішення Парламентської Асамблеї Ради Європи від 09.09.2003 року № 16 "Про виконання адміністративних рішень та судових рішень у області адміністративного права" щодо можливості звернення особи до адміністративного суду у випадку, коли подання апеляції по справі не зупиняє виконання рішення для захисту своїх прав [4] та багатьох інших рекомендаціях та резолюціях цієї європейської інституції акцентовано увагу на потребі внесення змін у діючому законодавстві. Тож розгляд окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України (далі-КАСУ), зокрема в частині регламентації діяльності прокурора у адміністративному судочинстві, виступає актуальним завданням, що відповідає вимогам часу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання проблеми, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.

Ті чи інші аспекти адміністративно-правового статусу громадянина досліджувались як у роботах з питань загального правового статусу особи, зокрема Б.М. Лазарева, В.А. Патюліна, О.Ф. Скакун, М.С. Строговича, так і певною мірою в працях дослідників-адміністративістів, в тому числі Є.В. Додіна, Л.В. Коваля, В.М. Манохіна, І.М. Пахомова, Г.І. Петрова, Ю.О. Тихомирова, В.В. Цветкова, Ю.С. Шемшученка та інших вчених. У той же час, з огляду на новачі КАСУ, ці питання й надалі потребують нових наукових розробок.

Формулювання цілей статті. Метою статті є аналіз загальноправових засад регламентації діяльності прокурора в адміністра-

тивному судочинстві та забезпечення за його допомогою прав і свобод громадян, розроблення пропозицій щодо їх вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні в нашій країні створено цілу низку інституцій, діяльність яких спрямована на захист прав і свобод громадян – суди, адвокатура, громадські правозахисні організації, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, Уповноважений Президента України з прав дитини тощо. У зв'язку з цим А. Уриваєв відзначає, що "законноправозахисна система... базується на принципі багатоканальності, численності засобів та способів забезпечення та захисту прав людини, серед яких зацікавлена особа може обрати той, який уявляється їй оптимальним з точки зору часу, витрат та процедурної складності" [12, с. 3031].

Безумовно, що провідне місце в системі захисту прав і свобод людини і громадянина займає судовий захист, проте державний захист прав громадян включає в себе функціонування і позасудового правозахисного механізму. Істотну роль в останньому відіграє прокуратура України, діяльності якої на сучасному етапі все більше притаманною стає правозахисна спрямованість. Втім, правовий статус прокурора при здійсненні ним своїх функцій щодо захисту прав і свобод громадян у порядку саме адміністративного судочинства, на наш погляд, залишається недостатньо визначеним.

Перш за все, до прорахунків чинного адміністративного законодавства слід віднести деякі нормативні приписи, які є малопридатними для застосування. Наприклад, серед таких можна вказати на невизначеність за Законом України "Про прокуратуру" функцій, які прокурор здійснює під час адміністративного судочинства.

Відтак, якщо ми звернемося до загальноновизначених нормативних положень побачимо, що прокурор має право звертатися до суду в передбачених законом випадках. При цьому формами участі прокурора в адміністративному судочинстві з метою захисту прав і свобод людини в адміністративно-управлінських правовідносинах є наступні: звернення до адміністративного суду з відповідним адміністративним позовом; участь у розгляді адміністративним судом адміністративної справи за позовом прокурора з метою захисту прав і законних інтересів особи; подання апеляційної заяви та скарги на рішення місцевого адміністративного чи окружного суду, в тому числі в справах, у яких прокурор не брав участі; участь у розгляді адміністративної справи апеляційним адміністративним судом та інші [2].

Водночас, на слушну думку вчених, при наділенні прокурорів функцією представництва прав і законних інтересів людини та громадянина, з метою належного виконання покладених на них обов'язків, необхідно забезпечити відповідний захист працівників прокуратури від незаконного втручання в їх діяльність з боку інших органів державної влади [9, с.144].

Окремі пропозиції вчених стосовно удосконалення правових заходів наглядової діяльності прокуратури є дискусійними. Наприклад, висловлювання про те, що положення про пріоритетність захисту прокуратурою прав людини доцільно було б закріпити й деталізувати в окремому розділі нового Закону України "Про прокуратуру" під назвою "Нагляд за додержанням прав і свобод людини та громадянина", у якому має бути чітко визначено завдання, предмет нагляду, повноваження органів прокуратури при його здійсненні, а також перелік засобів, котрі має право застосовувати прокурор з метою захисту прав людини та її законних інтересів [3]. Вважаємо, що у цьому випадку втрачається момент чіткого визначення порядку здійснення нагляду саме в адміністративному судочинстві. Звідси актуальним є визначення правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві як передбачену нормативно-правовими актами та іншими формами права, гарантовану державою систему прав, обов'язків та юридичних гарантій прокурора при здійсненні ним наглядової та представницької функції у зв'язку з участю в адміністративному судочинстві з метою захисту осіб від порушень з боку органів публічної влади та поновлення порушених прав.

Так, якщо звернутися до історичного аспекту досліджуваної теми, з точки зору її правозахисної функції, то слід зазначити, що продовж усього періоду існування прокуратури в різних країнах, навіть у феодально-абсолютистських державах, цей орган так чи інакше був причетний до захисту інтересів людини, що впливало з його головної функції кримінального переслідування. "По званію своєму, – зазначалося в Статуті про судочинство Російської Імперії, – прокурори и стряпчие суть взыскатели наказания и вместе с тем защитники невинности" [11, с. 43]. Виходячи з положень чинного законодавства і вказівок, котрі містяться у наказах Генерального прокурора України, можна зробити висновок, що після на-

буття Україною державної незалежності правозахисна складова в діяльності прокуратури стає дедалі більш значущою.

Українські законодавці не відмовились від нагляду прокуратури за додержанням і застосуванням законів, обмежившись вилученням прикметника "вищий", терміна "загальний нагляд" і переніши відповідну функцію, не передбачену в ст. 121 Основного Закону України, до п. 9 Перехідних положень Конституції України, де вона міститься й досі. Відповідно до п. 2 ст. 19 Закону України "Про прокуратуру" (у редакції від 01 грудня 2012 року) до предмета нагляду входить "додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод громадян, захист їх честі і гідності, якщо законом не передбачено інший порядок захисту цих прав".

У практиці роботи органів прокуратури завжди була актуальною проблема співвідношення задекларованих у законодавстві функцій і реальних можливостей впливу на вирішення тих чи інших питань у сфері правозахисту. Як справедливо зазначають дослідники, ... у результаті причетності прокурора до будь-якої справи неминує постає питання про його відповідальність за результати, а врешті-решт – не лише за якість нагляду, але й за стан законності. У цьому сенсі прокуратура нерідко виглядає "єдиним крайнім", відповідальним за біди і вади нинішньої законності [8, с.33].

Вважаємо, що вищенаведене свідчить про наявність достатніх підстав для відповідного корегування адміністративно-процесуального закону, результатом якого має стати закріплення у КАСУ розділу, який би мав відповідну назву. Отже, дуже важливо віднайти ту "нішу", у межах якої прокуратура могла б найуспішніше здійснювати правозахисну діяльність. Таке визначення обсягів нагляду здійснюється у два способи. По-перше, з цього приводу існують вказівки безпосередньо в Законі України "Про прокуратуру" (заборона підміни прокуратурою органів відомчого управління і контролю – ч. 2 ст. 19, можливість звернення прокурора до суду у разі неспроможності громадянина через фізичний або матеріальний стан чи з інших поважних причин самостійно захищати свої порушені чи оспорювані права – ч. 2 ст. 36). По-друге, визначення у функціональних наказах Генерального прокурора України пріоритетних завдань у цій сфері. Так, в наказі від 07 листопада 2012 року № 3гн (далі наказ) серед основних напрямів наглядової діяльності щодо захисту прав і свобод людини та грома-

дянина названі: оплата й охорона праці, охорона здоров'я, соціальне та пенсійне забезпечення, права і свободи осіб, які потребують державної підтримки та допомоги [10]. Централізація прокурорської системи дає змогу проводити перевірки із вказаних питань у загальнодержавному вимірі, підвищити ефективність ужитих заходів. Але водночас звертає на себе увагу, що на відміну від попередніх наказів жодного разу не згадувалося про захист прокуратурою громадянських і політичних прав, зокрема виборчих. Важливим у забезпеченні прав громадян з боку органів прокуратури є також вказівка у наказі на обов'язкову участь прокурорів у судах апеляційної інстанції при розгляді справ про адміністративні правопорушення, щодо яких ними внесено апеляційні скарги. Крім того, систематично, але не рідше одного разу на десять днів, прокурори зобов'язані перевіряти у місцях та установах органів внутрішніх справ законність адміністративного доставлення, затримання, застосування та відбуття адміністративного арешту. А кожному конкретному випадку самостійно визначати необхідність участі прокурорів у розгляді адміністративних справ про порушення митних правил та охорони державного кордону, зважаючи на тяжкість правопорушення та необхідність захисту прав і свобод громадян, державних і суспільних інтересів.

Загалом конкретизація законодавства щодо прокурорського нагляду за додержанням законів про права і свободи людини та громадянина сприятиме підвищенню рівня його ефективності, та залишається одним із найважливіших інструментів реалізації сучасної державної політики. Реформування прокуратури України, оптимальної моделі прокурорської системи, яке на сьогодні вважається необхідним, завжди було досить складним, як і інші процеси, що відбуваються у суспільстві в умовах перехідного періоду. Особливо ситуація ускладнилася в останні роки через категоричні вимоги структур Ради Європи, передусім Венеціанської комісії, про позбавлення прокуратури функцій нагляду за додержанням і застосуванням законів.

Спільність завдань прокурорської системи та системи адміністративних судів у питаннях дотримання законності, захисту прав людини та громадянина та державних інтересів дозволяє стверджувати, що кожна з цих систем робить свій внесок в реалізацію державної політики щодо боротьби з порушеннями прав і свобод громадян при здійсненні адміністративного судочинства .

Вважаємо також, що сучасна українська юридична наука поки що не забезпечила комплексного обґрунтування місця прокурора в системі суб'єктів захисту прав і свобод громадянина в адміністративному судочинстві. Про це свідчать положення проектів Закону України "Про прокуратуру", які сьогодні активно обговорюються науковою спільнотою, наявність істотних розбіжностей у поглядах учених щодо підстав та форм участі прокурора в адміністративному судочинстві [3]. Таким чином, нагальною є потреба у відкритій дискусії, оскільки лише вона здатна напрацювати ефективні наукові рішення. Адже кожна із функцій прокуратури прямо або опосередковано пов'язана з гарантуванням прав і свобод людини в системі виконавчої влади і особливо в адміністративно-політичній сфері. А прокурор відноситься до групи осіб, що можуть брати участь у розгляді адміністративної справи .

Проте прокурор не може бути представником, крім випадків, коли він діє як представник відповідних органів, що є стороною або третьою особою у справі, чи як законний представник сторони чи третьої особи [5, с. 123].

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. Прокурор, який звертається до адміністративного суду в інтересах держави, в позовній заяві (поданні) самостійно визначає, в чому полягає порушення інтересів держави, та обґрунтовує необхідність їх захисту, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах. У разі відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до адміністративного суду прокурор зазначає про це в позовній заяві і в такому разі прокурор набуває статусу позивача [1].

Слід зазначити, що у КАСУ немає норми, яка чітко вказувала б на те, що прокурор наділений всіма правами і обов'язками особи, в інтересах якої він діє. Отже, прокурор в адміністративному процесі для реалізації покладених на нього завдань щодо захисту прав та законних інтересів громадянина і держави, повинен мати права та обов'язки сторони, в інтересах якої він діє, адже, як відомо, повноваження сторони у процесі значно ширші, ніж повноваження її представника.

Важливим є дослідження проблем захисту прав і свобод громадян за допомогою прокурорського нагляду при здійсненні виконавчого провадження, яке виступає невід'ємним елементом адміністративно-процесуальної діяльності. З часу набрання чинності нової редакції Закону України від 4 листопада 2010 року № 2677-VI "Про виконавче провадження" (далі - Закон), прокурор є учасником виконавчого провадження (ч. 1 ст. 7 Закону) та бере в ньому участь у випадку здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді та відкриття виконавчого провадження на підставі виконавчого документа за його заявою (ст. 2 Закону). При цьому оскарження рішень, дій або бездіяльності державного виконавця та інших посадових осіб Державної виконавчої служби (далі - ДВС) - одна з найважливіших гарантій забезпечення прав фізичних та юридичних осіб у адміністративному судочинстві [11, с.17].

Прокурори, як свідчить практика надають перевагу судовому оскарженню дій або бездіяльності державного виконавця, міркуючи про те, що начальник відділу ДВС, який здійснює безпосередній контроль за діяльністю державного виконавця, не матиме особистої зацікавленості у задоволенні скарги на свого працівника. Звісно, така позиція сумнівна, але зауважимо: у будь-якому випадку розгляд скарги начальником відділу ДВС жодною мірою не позбавляє прокурора права оскаржувати рішення, дії або бездіяльність державного виконавця і до суду [11, с. 18].

Враховуючи зазначене, слід вказати, що оскаржити рішення, дії або бездіяльність державного виконавця та іншої посадової особи ДВС прокурор має право за КАСУ до адміністративного суду. Водночас положення ст. 181 КАСУ, хоча і встановлюють відповідну юрисдикцію адміністративних судів, але оговорюють наступне: "якщо законом не встановленого іншого порядку судового

оскарження рішення, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби" [11, с.19]. Це означає, що адміністративним судам підвідомчі адміністративні позови, пов'язані з порушенням прав, свобод чи інтересів сторін виконавчого провадження при виконанні виконавчих документів, виданих адміністративними судами. Тому при визначенні питання щодо форми судового процесу доцільно спочатку забезпечити гармонізацію норм КАС України.

Висновки і перспективи подальших розробок у даному напрямку. Вважаємо, що для реалізації конституційно закріплених прав і свобод людини в Україні необхідно мати налагоджений соціально-правовий механізм їх забезпечення – систему засобів і чинників, що забезпечують необхідні умови поваги до всіх основних прав і свобод людини. При цьому законність і дисципліна є необхідними умовами утвердження демократичної, правової держави, оскільки спрямовані на забезпечення функціонування громадянського суспільства, активної ролі особи в усіх сферах суспільного життя.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що нагляд органів прокуратури являє собою універсальну юридичну гарантію забезпечення прав і свобод громадян в усіх сферах суспільного життя, а діяльність цієї важливої державної інституції була й залишається одним із найбільш вагомих чинників підтримання режиму законності та правопорядку, підвищення правової захищеності громадян в їх відносинах з іншими державними органами, посадовими та службовими особами. Водночас дослідження теоретико-правових засад здійснення прокурорського нагляду за дотриманням прав і свобод громадян в адміністративному процесі свідчить про те, що й на сьогодні залишається багато дискусійних питань щодо гарантій прокурорської діяльності, обсягу прав та обов'язків прокурора, форм його участі в адміністративному судочинстві тощо.

Таким чином, можна зробити загальний висновок проте що, підхід до визначення порядку здійснення прокурорського нагляду за дотриманням прав і свобод громадян в адміністративному судочинстві як на законодавчому, так і на науковому рівні не повною мірою відповідає вимогам сьогодення, а тому потребує подальшого вдосконалення.

Використана література:

1. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. - 2005. - № 35-36. - № 37. - Ст. 446.
2. Закон України від 05 листопада 1991 р. № 1789-XII "Про прокуратуру" // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 53. - Ст. 792.
3. Проект Закону України "Про прокуратуру" №2491 від 19.09.2008 поданий В.Д. Швецем, Ю.В. Прокопчук, В.Л. Сівковичем, В.А. Бевзом, С.М. Піскуном, Д.О. Шенцевим, В.В. Шемчуком, В.С. Малишевим, В.М. Грицаком та В.М. Харлімом [Електронний ресурс].-Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF1X700I.html.
4. Рішення Парламентської Асамблеї Ради Європи від 09.09.2003 року № 16 "Про виконання адміністративних рішень та судових рішень у області адміністративного права" [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_692.
5. Адміністративне судочинство: Підручник. - Вид. 2, переробі допов. / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. - К.: Істина, 2011. - 304 с.
6. Долежан В. Перспективи трансформації органів прокуратури // Вісник Національної академії прокуратури України. - 2011. - №2. - С. 45-49.
7. Попов Г. Організація роботи прокуратури із захисту прав і свобод дітей // Вісник Національної академії прокуратури України. - 2012. - №2. - С. 39 - 42. Д.
8. Косюта М. Правозахисна функція прокуратури та її закріплення у майбутньому Законі України "Про прокуратуру" // Вісник Національної академії прокуратури України. - 2011. - №2. - С. 29-33.
9. Оржель О.Ю. Джерела формування європейського адміністративного простору // Вісник Академії митної служби України. - 2011. - № 2 (5) - С. 43
10. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів: наказ Генерального прокурора України від 07 листопада 2012 року № 3гн [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://document.ua/pro-organizaciyu-prokurorskogo-nagljadu-za-doderzhanjam-i-z-doc121788.html>.
11. Руденко М. Прокурор як суб'єкт оскарження рішень, дій або бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби України: питання теорії і практики // Вісник Національної академії прокуратури України. - 2012. - №1. - С. 17 - 20.
12. Урываев А.В. Правозащитная деятельность прокуратуры в системе разделения властей // Право і політика. - 2008. - №12. - С. 3027- 3031.