



Валерій КРАВЧУК,

*доцент кафедри представництва інтересів громадян і держави в суді
Національної академії прокуратури України,
юрист 2 класу, кандидат юридичних наук*

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІІ ПРОКУРОРОМ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Ключові слова: адміністративне судочинство; представництво прокурором інтересів громадян; адміністративний позов прокурора; реалізація прокурором представницьких повноважень.

Конституційна функція прокуратури України – представництво інтересів громадян або держави в суді у випадках, визначених законом – передбачає можливості реалізації прокурорами відповідних повноважень у цивільному, господарському й адміністративному судочинстві. Практична діяльність прокурора у кожному з цих видів судової юрисдикції має низку особливостей.

Розглянемо окремі питання реалізації прокурором представницьких повноважень в адміністративному судочинстві. Актуальність цієї теми обґрунтовується багатьма факторами, ключовими з яких є: по-перше те, що представництво прокурором інтересів громадян або держави в суді нещодавно було доповнено сферою адміністративного судочинства; по-друге, тенденція поступового перенесення владного впливу прокурора в сфері публічно-правових відносин у площину судового розгляду; по-третє, реалізація прокурором своїх повноважень у статусі позивача переважно в порядку адміністративного судочинства; по-четверте, лише в адміністративному судочинстві прокурор набуває статусу відповідача як суб'єкт владних повноважень.

Крім того, на сьогодні тільки через реалізацію представницьких повноважень в адміністративному судочинстві прокурор може вирішувати питання про скасування незаконних актів індивідуальної дії органів державної влади та місцевого самоврядування, оскільки можливість внесення акта прокурорського реагування з цього приводу в ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» не передбачена.

Проблематику правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві, його участі у судовому розгляді відображено у наукових працях

таких учених: О. Агеєв [1], О. Анпілогов [2], В. Зуй [3], О. Іщук [4], В. Перепелюк [5], М. Руденко [6] та інших. Водночас багато питань практичної реалізації прокурором представницьких повноважень саме в адміністративному судочинстві, зокрема порядок вступу в адміністративну справу, набуття прокурором статусу позивача тощо, потребують додаткових досліджень.

Метою цієї статті є правовий аналіз специфіки представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному суді та опрацювання особливостей, а також найбільш типових недоліків реалізації прокурором процесуальних повноважень у зазначеній сфері судочинства.

Зауважимо, що правовий статус прокурора в адміністративному судочинстві багатоаспектний, що відрізняє його від правових статусів у інших видах судочинства. Оскільки прокурор в адміністративному судочинстві представляє не лише інтереси громадян або держави в суді як канічний представник, він також може набувати правового статусу позивача та відповідача.

Згідно з ч. 2 ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України) прокурор, який звертається до адміністративного суду в інтересах держави, 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 повноважень у нього щодо звернення до адміністративного суду прокурор зазначає про це в позовній заяві, й тоді прокурор набуває статусу позивача [7].

В адміністративному судочинстві прокурор може бути позивачем і в разі звернення до адмі-

ністративного суду згідно з ч. 5 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» [8]. Відповідно до п. 12.3. наказу Генерального прокурора від 28 листопада 2012 року №6 гн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» (наказ №6 гн) у Генеральній прокуратурі України та прокуратурах обласного рівня позови в порядку, передбаченому ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», готують підрозділи, які проводили відповідну перевірку. Участь у розгляді справ за такими позовами забезпечують підрозділи представництва, за необхідності – із залученням працівників підрозділів, які готували позов [9].

Враховуючи, що розгляд судових справ щодо оскарження дій чи бездіяльності органів прокуратури та їх посадових осіб відноситься до юрисдикції адміністративних судів, прокурор в адміністративному судочинстві може бути і відповідачем у суді як суб'єкт владних повноважень. Згідно з п. 21 наказу №6 гн організація представництва органів прокуратури та її посадових осіб у адміністративному судочинстві в Генеральній прокуратурі України та прокуратурах обласного рівня покладається на підрозділи представництва інтересів громадян та держави в судах.

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 України не передбачена. З огляду на те, що процесуальна форма адміністративного судочинства має письмовий характер, *повідомлення прокурора про вступ у справу* повинно бути оформлене також у письмовій формі, яке суд долучає до матеріалів адміністративної справи, і саме таким чином повинен іменуватися цей до-

кумент. Оскільки клопотання чи заява підлягають розгляду судом і можуть бути з тих або інших причин незадоволені (відхилені), їх розгляд передбачає з'ясування думки обох сторін. Рішення про вступ у справу з метою виконання покладених на нього повноважень прокурор приймає самостійно, про що доводить до відома суд на підставі ч. 3 ст. 60 КАС України, тобто реалізує своє імперативне право*. Зокрема, відповідно до п. 7.1. наказу №6 гн прокурорів зобов'язано у кожному випадку письмово повідомляти суд про вступ у розгляд справи, порушеної з ініціативи інших осіб.

Вступ прокурора у справу передбачає необхідність його подальшої участі в її розгляді, адже прокурор набуває статусу учасника адміністративного процесу. Також наказом №6 гн регламентовано, що рішення про вступ у справу приймають керівники прокуратур, як правило, за результатами вивчення справ. Тому при вирішенні прокурором питання про вступ у справу необхідно активно реалізовувати процесуальне право, передбачене ч. 5 ст. 61 КАС України, згідно з яким прокурор, який не брав участі у справі, має право ознайомлюватися з матеріалами справи в адміністративному суді, робити виписки з неї, отримувати копії документів, що знаходяться у справі.

Таким чином, прокурор може вступити в адміністративну справу, повідомивши про це письмово суд до закінчення її судового розгляду, а також шляхом: оскарження судового рішення (подання апеляційної та касаційної скарги); приєднання до апеляційної чи касаційної скарги; подання заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України чи за нововиявленими обставинами.

Проте КАС України не встановлює строк, упродовж якого прокурор може ознайомлюватися з матеріалами справи в адміністративному суді. З огляду на те, що строк апеляційного оскарження становить 10 днів з дня проголошення постанови або з дня отримання її копії (ст. 186 КАС України), а касаційного – 20 днів з моменту набрання законної сили судовим рішенням або з дня складання постанови в повному обсязі (ст. 212 КАС України), можна дійти висновку, що строк ознайомлення з матеріалами справи прокурором не повинен перевищувати строку апеляційного чи касаційного оскарження, оскільки пропуск строку апеляційного або касаційного оскарження у зв'язку з озна-

* Ухвала Миколаївського окружного адміністративного суду від 29 липня 2010 року, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 10566602; постанова Кіровоградського окружного адміністративного суду від 2 вересня 2010 року, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 11081714.

ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

йомленням з матеріалами справи понад 10 днів або, відповідно, 20 днів не може бути визнано судом поважною причиною пропуску строку подання апеляційної та касаційної скарги (ч. 1 ст. 102 КАС України). Що стосується перегляду судового рішення Верховним Судом України та за нововиявленими обставинами, то цей строк не повинен перевищувати, відповідно, трьох та одного місяців (статті 238, 247 КАС України).

Також суттєвими організуючими факторами представницької діяльності прокурора в адміністративному судочинстві є встановлені: система адміністративних судів (зокрема, до адміністративних судів першої інстанції належать місцеві загальні суди (районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди) як адміністративні та окружні адміністративні суди); повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції; порядок звернення до адміністративних судів; порядок здійснення адміністративного судочинства тощо.

Так, виявлення незаконних судових рішень, які потребують перегляду, постановлених місцевими загальними судами як адміністративними, покладається на прокурорів районного рівня за місцем розташування відповідного суду; постановлених окружними адміністративними судами – на прокурорів міст за місцезнаходженням цих судів; постановлених апеляційними адміністративними судами – на підрозділи представництва інтересів громадян і держави в судах прокуратур обласного рівня за місцезнаходженням зазначених судів; постановлених Вищим адміністративним судом України – на Головне управління представництва в суді, захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень та інші підрозділи Генеральної прокуратури України відповідно до їхньої компетенції.

Права, свободи чи інтереси осіб можуть бути захищені не лише в адміністративних судах, а й у загальних, господарських, третейських судах, а також в адміністративному, неюрисдикційному порядку. Тому важливе практичне значення має чітке розмежування юрисдикції різних установ, у тому числі й підвідомчості судів.

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму (ч. 2 ст. 17 КАС України). Проте, наприклад, якщо питання підві-

домчості по-різному врегульовано нормами матеріального і процесуального закону, то застосовуються норми процесуального закону, які є спеціальними [10]. Порядок подання позовної заяви до адміністративного суду також обумовлений підсудністю адміністративної справи (статті 18–21 КАС України).

Здійснення прокурором «представницької функції» має бути вмотивовано з посиланням на відповідне законодавство. Тому подання адміністративного позову прокурором в інтересах громадянина або держави повинно бути обґрунтованим додатково відповідно до вимог, передбачених у ч. 2 ст. 60, ст. 106 КАС України. Невиконання цієї вимоги є підставою для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви на підставі ч. 1 та п. 1 ч. 3 ст. 108 КАС України або залишення позовної заяви без розгляду на підставі п. 2 ч. 1 ст. 155 КАС України.

У цьому аспекті варто виокремити найбільш типові недоліки практичної реалізації прокурором процесуальних повноважень в адміністративному судочинстві, до яких належать такі:

- ненадання до адміністративного суду доказів, які підтверджують неможливість громадянина самостійно здійснювати представництво своїх законних інтересів;
- відсутність визначення у позовній заяві (заяві, поданні, письмовому повідомленні про вступ у справу), в чому полягає порушення інтересів держави;
- відсутність обґрунтування необхідності захисту інтересів держави;
- незазначення органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах;
- неподання документа (зокрема з позовною заявою), що підтверджує повноваження особи, яка підписала адміністративний позов (за правилами ч. 2 ст. 58 КАС України повноваження законних представників підтверджуються документами, які стверджують займану посаду);
- подання позову прокурором як позивачем за наявності органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах та наявності відповідної компетенції у такого органу;
- помилкове (неправильне) визначення органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах;
- до позовної заяви не додано її копії та копії всіх документів, що долучаються до неї, відпо-

відно до кількості відповідачів та третіх осіб (якщо прокурор діє в інтересах громадянина);

– до позовної заяви не додано доказ надіслання рекомендованим листом з повідомленням про вручення відповідачу і третім особам копії позовної заяви та доданих до неї документів (якщо прокурор діє в інтересах держави в особі суб'єкта владних повноважень);

– ненадання до суду доказів на підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги;

– повторне неприбуття на попереднє судове засідання чи на судове засідання без поважних причин та неподання заяви про розгляд справи за його відсутності;

– пропущення строків подання адміністративного позову (зокрема, застосування загально-го строку подання адміністративного позову, а не спеціального, у тому числі, наприклад, у порядку ч. 6 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру»).

Крім цього, при ініціюванні прокурором розгляду адміністративної справи завжди необхідно враховувати, що фактичне виконання постанов адміністративних судів зазвичай залежить від завчасно вжитих заходів забезпечення позову та доказів. Тому до пред'явлення позову, за наявності підстав відповідно до вимог законодавства, необхідно заявляти до суду вимоги щодо вчинення процесуальних дій стосовно забезпечення доказів шляхом допиту свідків, призначення експертизи, витребування та огляду письмових або речових доказів, у тому числі за місцем їх знаходження (статті 73–75 КАС України), а при пред'явленні позову – про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову шляхом зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються; заборони вчиняти певні дії (статті 117, 118 КАС України) та належним чином мотивувати необхідність їх застосування.

Участь прокурора у розгляді судом адміністративної справи полягає у безпосередній реалізації прокурором у судовому засіданні адміністративного суду процесуальних повноважень. Відповідно, організацію участі прокурорів у розгляді адміністративних справ згідно з п. 11.2. та п. 11.3. наказу №6 гн у місцевих загальних судах забезпечують прокурори районного рівня за місцем розташування суду. Прокуратури міст, у складі яких діють відділи представництва, також забезпечують участь у розгляді справ за позовами прокурорів в окружних адміністративних судах за місцем їх розташування.

Незалежно від того, в якій формі та з яких підстав прокурор бере участь у розгляді адміністративної справи, він користується усіма правами й обов'язками, передбаченими у ст. 49 КАС України для осіб, які беруть участь в адміністративній справі, однак з деякими особливостями.

Згідно із загальним правилом, встановленим у ч. 1 ст. 59 КАС України, повноваження на ведення справи в суді надає представнику право на вчинення від імені особи, яку він представляє, усіх можливих процесуальних дій, в тому числі відмовитися від позову повністю або частково (окрім примирення).

Водночас у ст. 61 КАС України визначено особливості відмови прокурора від адміністративного позову або зміни позовних вимог, що не позбавляє особу, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов, права вимагати від суду розгляду справи, вирішення адміністративного позову в попередньому обсязі. Якщо ж особа, в інтересах якої заявлено позов, не вимагає від суду розгляду справи по суті, суд залишає заяву без розгляду. Лише у разі, коли обидва учасники судового процесу – прокурор і позивач – заявили про відмову від позову або тільки позивач, адміністративний суд закриває провадження у справі.

Таким чином, фізична особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність, може не підтримати адміністративний позов, заявлений в її інтересах, в результаті чого фактично позбавляє повноважень прокурора, що подав позов в інтересах цієї особи, і, як наслідок, прокурор позбавляється можливості подальшої участі у справі. Суд залишає позовну заяву без розгляду. Однак згідно з ч. 4 ст. 61 КАС України відмова органу, уповноваженого здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, від адміністративного позову, поданого прокурором в інтересах держави, не позбавляє останнього права підтримувати позов і вимагати вирішення спору по суті в повному обсязі.

Підсумовуючи результати проведеного дослідження, необхідно акцентувати увагу на наступному. По-перше, особливості реалізації органами прокуратури функції представництва інтересів громадян та держави у суді в адміністративному судочинстві обумовлені визначеними КАС України процесуальними повноваженнями і правомочностями прокурора, а також системою адміністративних судів, юрисдикцією і підсудністю судових справ, що у них розглядаються; по-друге, у межах реалізації представ-

ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

ницьких повноважень прокурора в адміністративному судочинстві органи прокуратури дієво впливають на забезпечення законності, захисту прав, свобод, законних інтересів громадян і держави у сфері публічно-правових відносин, що є особливо актуальним та перспективним в умовах запровадження нової моделі інституту прокуратури.

Список використаних джерел:

1. Агеєв О. В. Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. В. Агеєв. – Х., 2006. – 20 с.
2. Анпілогов О. Участь прокурора в адміністративному судовому процесі / О. Анпілогов // Вісник прокуратури. – 2007. – №9. – С. 105–114.
3. Зуй В. В. Роль органів прокуратури у справах з оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві / В. В. Зуй // Право та управління. – 2012. – №1. – С. 264–276.
4. Іщук О. С. Адміністративна юрисдикція органів прокуратури: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. С. Іщук. – Х., 2011. – 19 с.
5. Перепелюк В. Питання представництва прокурором інтересів держави в адміністративному судочинстві / В. Перепелюк // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – №2. – С. 61–67.
6. Руденко М. М. Представництво прокурора в адміністративному суді: поняття, сутність і проблеми / М. М. Руденко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. – №1. – С. 112–117.
7. Кравчук В. М. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України / В. М. Кравчук. – Х.: Фактор, 2011. – 798 с.
8. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року №1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №53. – С. 793.
9. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень: наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року №6 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
10. Інформаційний лист Верховного Суду України від 26 грудня 2005 року №3.2-2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v3-2-700-05>

Валерій КРАВЧУК

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОКУРОРОМ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Резюме

Досліджено питання специфіки представництва прокурором інтересів громадян або держави в адміністративному суді, опрацьовано особливості, а також найбільш типові недоліки реалізації прокурором процесуальних повноважень у сфері адміністративного судочинства.

Валерій КРАВЧУК

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОКУРОРОМ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСКИХ ПОЛНОМОЧИЙ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Резюме

Исследованы вопросы специфики представительства прокурором интересов граждан или государства в административном суде, изучены особенности, а также наиболее типичные недостатки реализации прокурором процессуальных полномочий в сфере административного судопроизводства.

Valeriy KRAVCHUK

FEATURES APPLICATION OF THE PROSECUTOR POWERS OF REPRESENTATIONS IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS

Summary

The article examined the specific of interest representation by the prosecutor, or the state in the Administrative Court and worked the characteristics, and the most common shortcomings of Attorney procedural powers in administrative proceedings.