

Орест Величко

Институт права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної академії управління персоналом,
здобувач кафедри адміністративного права
orestvelichko@rambler.ru

ПРЕДСТАВНИЦЬКА ФУНКЦІЯ ПРОКУРОРА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

© Величко О., 2018

Стаття присвячена дослідженню представницької функції прокурора в адміністративному судочинстві, адже сьогодні питання представництва прав, свобод та законних інтересів громадян прокурором в адміністративному судочинстві набуває особливої важливості в контексті пізнання механізмів захисту прав людини в умовах євроінтеграційних процесів.

Ключові слова: адміністративний суд; адміністративне судочинство; представницька функція прокурора; інтереси громадян; інтереси держави.

Орест Величко

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСКАЯ ФУНКЦИЯ ПРОКУРОРА В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Статья посвящена исследованию представительской функции прокурора в административном судопроизводстве, ведь сегодня вопрос представительства прав, свобод и законных интересов граждан прокурором в административном судопроизводстве приобретает особую важность в контексте познания механизмов защиты прав человека в условиях интеграционных процессов.

Ключевые слова: административный суд; административное судопроизводство; представительская функция прокурора; интересы граждан; интересы государства.

Orest Velychko

The Institute of Law named after Prince Volodymyr the Great
Interregional Academy of Personnel Management,
applicant of the department of administrative law

REPRESENTATIVE FUNCTION OF THE PROSECUTOR IN ADMINISTRATIVE JUDICIARY

The article is devoted to the study of the representative function of the prosecutor in administrative proceedings, because today the issue of the representation of rights, freedoms and legal interests of citizens by the prosecutor in administrative proceedings takes on particular importance in the context of understanding the mechanisms of human rights protection in the context of integration processes.

Key words: administrative court; administrative legal proceedings; representative function of the prosecutor; interests of citizens; interests of the state.

Постановка проблеми. Після набрання чинності КАС України актуалізувалася необхідність розв'язання проблем, пов'язаних із пошуком шляхів підвищення ефективності функціонування адміністративних судів та удосконаленням правової бази здійснення адміністративного судочинства. Однією із таких проблем стала представницька функція прокурора в адміністративному судочинстві, яка не втратила своєї актуальності й після прийняття нової редакції КАС України.

Аналіз дослідження проблеми. Різноманітні аспекти досліджуваного питання розглянуто у працях багатьох відомих науковців: О. М. Бандурки, Л. Р. Грицаєнка, Ю. М. Groшевого, Л. М. Давиденка, В. В. Долежана, П. М. Каркача, М. В. Косюти, М. Й. Курочки, І. Є. Марочкина, О. Р. Михайленка, М. І. Мичка, Є. М. Поповича, Н. О. Рибалки, М. В. Руденка, В. В. Сухоноса, В. Я. Тація, Ю. М. Тодики, Ю. С. Шемшученка, П. В. Шумського, М. К. Якимчука та ін.

Мета цієї статті – розглянути представницьку функцію прокурора в адміністративному судочинстві, з'ясувати зміст та суть цього поняття.

Виклад основного матеріалу. Необхідно зауважити, що в адміністративному судочинстві, під час розгляду та вирішення адміністративних справ, представницька функція прокуратури здійснюється у двох формах:

1) представництва інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа неспроможна 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;

2) представництва законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесено відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняття «представництво» тлумачиться, як здійснення певних юридичних дій однією особою від імені іншої чи інших, виконання обов'язків або володіння правами представника установи, організації, що представляє чийсь інтереси [1].

Отже представництво прокурором в суді можна трактувати як здійснення певних юридичних дій прокурором від імені громадянина або держави.

Цивільний Кодекс України визначає представництво як правовідношення, в якому одна сторона (представник) зобов'язана або має право вчинити правочин від імені другої сторони, яку вона представляє. При цьому законодавець зазначає, що представництво виникає на підставі договору, закону, акта органу юридичної особи та з інших підстав, встановлених актами цивільного законодавства. Представницька функція прокурора виникає з підстав передбачених в законі [2].

За законом України «Про прокуратуру», представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом.

Необхідно звернути увагу на те, що законодавець обмежив Законом не лише приводи і підстави представництва, а й порядок його здійснення, вказавши, що така функція здійснюється «у випадках та порядку, встановлених законом». У цьому вбачається тенденція до більшої формалізації функції представництва, яка охоплює не лише встановлення прокурором підстав для представництва, а й увесь комплекс процесуальних та інших дій, які здійснюються прокурором у межах реалізації цієї функції.

Щодо підстав представництва, Законом встановлено, що зокрема, представництво в адміністративному суді інтересів громадянина допускається, якщо така особа не спроможна самотійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повно-

важення 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. Прокурор здійснює представництво в адміністративному суді законних інтересів держави в разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу [3]. Безумовно, наявність підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором в адміністративному суді.

Питання нездійснення чи належного здійснення захисту інтересів держави відповідним суб'єктом є дискусійним і серед науковців і серед практиків. Виникає питання щодо терміна, коли вважати, що обов'язки щодо захисту інтересів держави не здійснюються або які саме дії трактувати як неналежне здійснення захисту інтересів держави.

Верховний суд України з цього приводу дає такий висновок:

«...згідно з частиною третьою статті 23 Закону України «Про прокуратуру» прокурор може представляти інтереси держави в суді лише у двох випадках:

1) якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження;

2) у разі відсутності такого органу.

Перший «виключний випадок» передбачає наявність органу, який може здійснювати захист інтересів держави самостійно, а другий – відсутність такого органу. Однак, підстави представництва інтересів держави прокуратурою у цих двох випадках істотно відрізняються.

У першому випадку прокурор набуває право на представництво, якщо відповідний суб'єкт владних повноважень не здійснює захисту або здійснює неналежно.

«Не здійснення захисту» виявляється в усвідомленій пасивній поведінці уповноваженого суб'єкта владних повноважень – він усвідомлює порушення інтересів держави, має відповідні повноваження для їх захисту, але всупереч цим інтересам за захистом до суду не звертається.

«Здійснення захисту неналежним чином» виявляється в активній поведінці (сукупності дій та рішень), спрямованій на захист інтересів держави, але яка є неналежною.

«Неналежність» захисту може бути оцінена з огляду на встановлений порядок захисту інтересів держави, який, серед іншого, включає досудове з'ясування обставин порушення інтересів держави, обрання способу їх захисту та ефективного здійснення процесуальних прав позивача.

Суд звертає увагу, що захищати інтереси держави повинні, насамперед, відповідні суб'єкти владних повноважень, а не прокурор. Щоб інтереси держави не залишилися незахищеними, прокурор виконує субсидіарну роль, замінює в судовому провадженні відповідного суб'єкта владних повноважень, який всупереч вимог закону не здійснює захисту або робить це неналежно. У кожному такому випадку прокурор повинен навести (а суд перевірити) причини, які перешкоджають захисту інтересів держави належним суб'єктом, і які є підставами для звернення прокурора до суду [4].

Щодо визначення поняття «законних інтересів», то воно є не визначеним на законодавчому рівні, але і теоретики і практики намагаються окреслити зміст законних інтересів і громадянина і держави.

За рішенням Конституційного суду поняття «охоронюваний законом інтерес», розуміється як «законний інтерес» та вживається у законах України у логічно-смісловому зв'язку з поняттям «права» (інтерес у вузькому розумінні цього слова), означає правовий феномен, який: а) виходить за межі змісту суб'єктивного права; б) є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони; в) має на меті задоволення усвідомлених індивідуальних і колективних потреб; г) не може суперечити Конституції і законам України, суспільним інтересам, загально визнаним принципам права – це є умовою поширення режиму законного захисту; г) може розглядатися як

простий легітимний дозвіл іншого гатунку, тобто «як передбачена законом міра можливої поведінки, що забезпечує задоволення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків»; д) означає прагнення (не юридичну можливість) до користування у межах правового регулювання конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом [5].

Конституційний суд України намагається визначити державний інтерес як предмет прокурорського представництва. Він вважає, що в основі державних інтересів «завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності й господарювання тощо» [6].

Деякі вчені вважають, що порушення законних інтересів громадянина в багатьох випадках можна розглядати і як зазіхання на інтереси держави, оскільки захист прав людини – головний державний інтерес. З іншого боку, нехтування державними інтересами з боку особи тягне за собою прямо чи опосередковано порушення законних інтересів і цієї, й інших осіб, що особливо відчутно в податковій сфері, коли ухилення від сплати податків призводить до невиконання соціальних програм, невиплати заробітної плати, пенсій та інших негативних наслідків. Отже, як свідчить практика, відмінності між представництвом прокуратурою інтересів громадянина або держави мають досить умовний характер [7].

Законом також чітко визначено випадки, коли не допускається здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній, а також у правовідносинах, пов'язаних із виборчим процесом, проведенням референдумів, діяльністю Верховної Ради України, Президента України, створенням та діяльністю засобів масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань [3].

Як виняток, представництво в суді інтересів держави в особі Кабінету Міністрів України та Національного банку України може здійснюватися прокурором Генеральної прокуратури України або регіональної прокуратури виключно за письмовою вказівкою чи наказом Генерального прокурора України або його першого заступника чи заступника відповідно до компетенції [3].

Функцію представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в адміністративному суді потрібно розглядати як діяльність правозахисного характеру, спрямовану на захист прокурором невизнаних, оспорюваних або порушених прав громадян та/або інтересів держави, що здійснюється в адміністративному судовому порядку в тих випадках, коли з використанням інших наданих прокуратурі повноважень захистити чи поновити ці права та інтереси неможливо.

Під час здійснення представництва інтересів громадянина або держави у суді прокурор має право в порядку, передбаченому процесуальним законом та законом, що регулює виконавче провадження:

- 1) звертатися до суду з позовом (заявою, поданням);
- 2) вступати у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження;
- 3) ініціювати перегляд судових рішень, зокрема у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи;
- 4) брати участь у розгляді справи;
- 5) подавати цивільний позов під час кримінального провадження у випадках та порядку, визначених кримінальним процесуальним законом;
- 6) брати участь у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справі, в якій прокурор представляв інтереси громадянина або держави в суді;
- 7) з дозволу суду ознайомлюватися з матеріалами справи в суді та матеріалами виконавчого провадження, робити виписки з них, отримувати безоплатно копії документів, що перебувають у матеріалах справи чи виконавчого провадження [3].

Представляючи в адміністративному суді інтереси громадянина або держави, прокурор реалізує виключно Конституційні положення, закріплені у статтях 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. Наявність у Конституції України системи прав і свобод є ознакою правової держави. Вони розглядаються як найважливіші в системі державних пріоритетів.

Пріоритет захисту прав людини є природним завданням держави, це правильно, це гуманно, це об'єктивно [8].

Держава має вдосконалювати гарантії дотримання та захисту прав людини, шляхом підвищення рівня правової культури, насамперед посадових осіб, різних органів і організацій, до яких змушені звертатися громадяни за отриманням відповідних видів соціально-правової допомоги; відкриття розгалуженої і доступної мережі правозахисних інституцій; прийняття обґрунтованих заходів державного та юридичного впливу до посадових осіб, органів, організацій, громадських об'єднань, які допустили обмеження конституційних прав, свобод та інтересів громадян [9].

Основний Закон України було доповнено ст. 131-1, яка присвячена діяльності прокуратури, згідно з п. 3 якої прокуратура здійснює представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

На думку М. Руденка, введення законодавцем такого особливого виду офіційного представництва на рівні Конституції України здійснено з метою посилення гарантій захисту конституційних інтересів громадянина і держави в порядку судочинства [10].

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, необхідно виокремити найбільш характерні ознаки представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді, які відрізняють його від договірної або законної представництва. По-перше, відповідно до ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» прокуратура становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Одним із головних завдань прокуратури як правозахисного органу є захист приватних і публічних інтересів. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 23 прокуратура здійснює представництво інтересів громадянина або держави від імені держави. Саме тому прокурор як учасник судового процесу має особливий правовий статус.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: Перун, 2003. 1140 с.
2. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40. Ст. 356.
3. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2–3. Ст. 12.
4. Ухвала Верховного Суду України від 19.07.2018 р. № 822/1169/17 URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/75424056>.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) № 18-рп/2004 від 01.12.2004 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04>.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99. Офіційний вісник України. 1999. № 15. Ст. 614.
7. Капустін М. В. Поняття представництва прокуратурою інтересів людини та держави в суді. *Актуальні проблеми держави і права*, 2012. Вип. 68. С. 517–524. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2012_68_82.
8. Щавінський В. Р. Прокуратура України як представник інтересів держави в адміністративному процесі. *Публічне право*, 2016. № 2. С. 83–90. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_2_13.
9. Сальников В. П.

Гарантии конституционных прав и свобод граждан России как механизм их социально-правовой защиты. Права человека в России и правозащитная деятельность государства. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, 12 мая 2003 г. / под ред. д.ю.н. В. Н. Лопатина. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 62–66. 10. Руденко Н.В. Основы теории представительства прокуратурой интересов в арбитражном суде: монография. Алчевск: ДГМИ, Издательско-полиграфический центр «Ладос», 1999. 568 с.

REFERENCES

1. *Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy*. [Great explanatory dictionary of modern Ukrainian language] Uklad. i holov. red. V. T. Busel. K.; Irpin: Perun, 2003. 1140 p. 2. *Tsyvilnyi kodeks Ukrainy* [The Civil Code of Ukraine] vid 16 sichnia 2003 roku No. 435-IV. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2003. No. 40. P. 356. 3. *Pro prokuraturu: Zakon Ukrainy* [On the Prosecutor's Office: The Law of Ukraine] vid 14 zhovtnia 2014 r. No. 1697-VII. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2015. No. 2–3. P. 12. 4. *Ukhvala Verkhovnoho Sudu Ukrainy vid 19.07.2018 r. No. 822/1169/17*. [Decision of the Supreme Court of Ukraine dated July 19, 2018, No. 822/1169/17]. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/75424056>. 5. *Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 50 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo ofitsiinoho tлумachennia okremykh polozhen chastyny pershoi statii 4 Tsyvilnoho protsesualnoho kodeksu Ukrainy* [The decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case of the constitutional petition of 50 people's deputies of Ukraine regarding the official interpretation of certain provisions of the first part of Article 4 of the Civil Procedural Code of Ukraine (case on the protection of law interests)] (sprava pro okhoroniuvanyy zakonom interes) No 18-rp/2004 vid 01.12.2004 roku. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04>. 6. *Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam Vyschoho arbitrazhnoho sudu Ukrainy ta Heneralnoi prokuratury Ukrainy shchodo ofitsiinoho tлумachennia polozhen statii 2 Arbitrazhnoho protsesualnoho kodeksu Ukrainy* [The decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case of the constitutional petitions of the Supreme Arbitration Court of Ukraine and the General Prosecutor's Office of Ukraine regarding the official interpretation of the provisions of Article 2 of the Arbitration Procedural Code of Ukraine] (sprava pro predstavnytstvo prokuraturoiu Ukrainy interesiv derzhavy v arbitrazhnomu sudi) vid 8 kvitnia 1999 roku No 3-rp/99. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. 1999. No. 15. Pt. 614. 7. Kapustin M. V. *Poniattia predstavnytstva prokuraturoiu interesiv liudyny ta derzhavy v sudi*. [The notion of representation by the prosecutor's office of the interests of the person and the state in court.] Aktualni problemy derzhavy i prava, 2012. Vyp. 68. P. 517–524. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2012_68_82. 8. Shchavinskyi V. R. *Prokuratura Ukrainy yak predstavnyk interesiv derzhavy v administratyvnomu protsesi*. [Prosecutor's Office of Ukraine as a representative of the interests of the state in the administrative process.] Publichne pravo, 2016. No. 2. P. 83–90. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_2_13. 9. Salnykov V. P. *Harantyy konstytutsyonnykh prav y svobod hrazhdan Rossyy kak mekhanizm ykh sotsyalno-pravovoi zashchyty. Prava cheloveka v Rossyy y pravozashchytnaia deiatelnost hosudarstva*. [Guarantees of constitutional rights and freedoms of citizens of Russia as a mechanism of their social and legal protection. Human rights in Russia and human rights activities of the state.] Sbornyk materyalov Vserossyiskoi nauchno-praktycheskoi konferentsyy, 12 maia 2003 h. / pod red. d.iu.n. V. N. Lopatyna. SPb.: Yzdatelstvo «Iurydycheskyi tsentr Press», 2003. P. 62–66. 10. Rуденко Н. В. *Основы теории представительства прокуратурой интересов в арбытражном суде* [Bases of the theory of representation by the Prosecutor's Office of interests in the arbitral tribunal]: monohrafyia. Alchevsk: DHMY, Yzdatelsko-polyhrafycheskyy tsentr «Lados», 1999. 568 p.

Дата надходження: 11.07.2018 р.