

СЕКЦІЯ VIII. ІНСТИТУТ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, СУДОВА СИСТЕМА ТА НОТАРІАТ

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРОРА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Волік Вячеслав Вікторович

Доктор юридичних наук, професор, професор кафедри права
Маріупольський державний університет, Україна

Овіннікова Раїса Віталіївна

здобувачка другого (освітньо-наукового) рівня
вищої освіти за спеціальністю «Право»
Маріупольський державний університет, Україна

Актуальність дослідження особливостей правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві обумовлена як специфікою функцій і повноважень, покладених на прокуратуру, так і відмінностями адміністративного правосуддя, пов'язаними із публічно-правовим характером оспорюваних правовідносин. Наразі в науковій літературі відсутній усталений підхід щодо визначення ролі прокурора як в адміністративному процесі, так і в адміністративному судочинстві. Втім, розгляд процесуального положення прокурора в адміністративному судочинстві є важливим в контексті реалізації вказаним суб'єктом повноважень з представництва інтересів громадянина або держави в суді. Зокрема, Європейський суд з прав людини вказував, що участь прокурора в судовому процесі на боці однієї із сторін може вплинути на забезпечення принципу рівності сторін у судовому розгляді. Особливо значущим це є в адміністративному судочинстві, зважаючи на його ключову функцію із захисту прав та свобод громадян від неправомірних дій державних органів.

Так, в науковій літературі наведено перелік особливостей діяльності прокурора в адміністративному процесі, до яких належать такі характеристики [1, с. 99-105]: наявність особливих законодавчих підстав представництва інтересів держави прокурором; чітка законодавча регламентація випадків залучення прокурора до адміністративного процесу; субсидіарна роль прокурора щодо захисту державних інтересів; процесуальна самостійність і незалежність прокурора від дій органу, інтереси якого представляє; реалізація повноважень здебільшого обумовлена порушеннями вимог закону іншими суб'єктами державно-публічних правовідносин; відповідність адміністративно-правової діяльності прокурора та її змін стадіям адміністративного процесу; здійснення представницької діяльності від імені та в інтересах держави; наявність повноважень щодо самостійного визначення підстав для подання адміністративного позову; здійснення охоронної функції під час

представництва інтересів держави; вужчі повноваження у судовому процесі в порівнянні із позивачем; можливість подання апеляційної, касаційної скарги незалежно від факту участі у безпосередньому розгляді справи в суді першої інстанції.

Заяц В.Ю. зазначає, що «концепція реалізації функції прокуратури, включаючи прокурорське представництво, може бути розглянута у двох основних аспектах: 1) позасудове представництво. Прокурор може представляти інтереси держави або громадян у позасудових процедурах, таких як адміністративні процеси, адміністративні розслідування, діяльність контрольних органів тощо. У цьому випадку прокурор виступає як представник держави чи громадян, захищаючи їхні права та інтереси в відносинах з іншими суб'єктами; 2) судове представництво» [3, с. 159].

Для цілей нашого дослідження вважаємо за необхідне розмежовувати правовий статус прокурора як учасника адміністративного процесу і як учасника адміністративного судочинства. Так, під адміністративним процесом розуміємо систему правил, процедур та механізмів, які, відповідно до положень чинного законодавства, регулюють вирішення адміністративних спорів між суб'єктами права та державними органами. Цей процес включає в себе не лише судовий розгляд справ, але і інші форми вирішення адміністративних питань, наприклад, адміністративну процедуру [8].

Відповідно до положень ст. 42 Кодексу адміністративного судочинства України учасниками справи є сторони, треті особи. У справах можуть також брати участь органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб. Особливості участі прокурора у судовому процесі, регламентовано ст. 53 Кодексу адміністративного судочинства України [4]. Підстави реагування прокурора в порядку представництва визначено положеннями Закону України «Про прокуратуру» [10].

Прокурор має право звертатися до суду для захисту інтересів держави. Проте стаття 53 Кодексу адміністративного судочинства України не встановлює конкретні умови, за наявності яких це право може бути застосоване, вона надає прокурору можливість самостійно визначати ці умови у кожній конкретній справі, яка розглядається судом.

В цьому контексті цікавим є підхід до розуміння поняття «інтереси держави». Так, згідно з п. 3 Рішення Конституційного Суду України №3-рп/99 від 08.04.1999 «державні інтереси закріплюються як нормами Конституції України, так і нормами інших правових актів. Інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. В основі перших 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 та господарювання тощо» [11].

Відповідно до п. 4 зазначеного вище інтерпретаційного акту «із врахуванням того, що «інтереси держави» є оціночним поняттям, прокурор у кожному конкретному випадку самостійно визначає з посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов, в чому саме відбулося чи може відбутися порушення матеріальних або інших інтересів держави, обґрунтовує у позовній заяві необхідність їх захисту та зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні

функції у спірних відносинах» [11].

Разом з тим, зауважимо, що у постанові Верховного Суду від 25.04.2018 у справі №806/1000/17 [7] викладено правову позицію щодо наслідків надмірної формалізації «інтересів держави», особливо у сфері публічних правовідносин. Це, на думку Верховного Суду України, може призвести до необґрунтованого обмеження повноважень прокурора на захист суспільно значущих інтересів там, де це дійсно потрібно.

Формами представницької діяльності прокурора, відповідно до п. 3 наказу Генерального прокурора від 21.08.2020 №389 «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді» пред'явлення позовів (подання заяв); вступ у справи, провадження в яких відкрито за позовами (заявами) інших осіб; ініціювання перегляду судових рішень, у тому числі у справах, провадження в яких відкрито за позовом (заявою) іншої особи; участь у розгляді справ судами; участь у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справах, у яких прокурором здійснювалося представництво інтересів держави [9].

Звертаємо увагу, що Верховним Судом України в ухвалі від 19.07.2018р. по справі №822/1169/17 визначено, що «участь прокурора в судовому процесі в адміністративних судах (в тому числі касаційне оскарження судових рішень) стає можливою за умови, крім іншого, обґрунтування підстав для звернення до суду, а саме нездійснення або неналежного здійснення захисту інтересів держави у спірних правовідносинах органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, або підтвердження відсутності такого органу» [12]. З цього випливає допоміжна, субсидіарна роль прокурора в судовому провадженні. Така роль узгоджується із рекомендаціями Венеціанської комісії Ради Європи щодо ефективного розподілу повноважень між органами державної влади і особливостей повноважень служби публічного звинувачення [13].

Згідно з п. 8.1. наказу Генерального прокурора від 21.08.2020 №389 «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді» з метою забезпечення ініціювання перегляду судових рішень, постановлених без участі прокурора у справах за позовами (заявами) інших осіб, що стосуються інтересів держави, вступу у справу необхідно постійно здійснювати моніторинг рішень, розміщених в Єдиному державному реєстрі судових рішень, а також отриманої від органів державної влади, органів місцевого самоврядування [9].

Величко О.М. пропонує розглядати представницьку функцію прокуратури в адміністративних судах як діяльність правозахисного характеру [2, с. 151] та обґрунтовує думку про особливий правовий статус прокурора як учасника судового процесу, виходячи із завдання прокуратури захищати приватні і публічні інтереси від імені держави.

Крім того, науковці звертають увагу, що прокурор в адміністративному судочинстві обмежений виключно професійною діяльністю як посадової особи [5, с. 618].

Куйбіда А.А. визначає наявність спеціального процесуального статусу прокурора в адміністративному судочинстві, відмінного від статусу позивача та представника [6, с. 92]. Разом з тим, вказаний автор доходить висновку про наявність ряду колізій у діючому законодавстві щодо статусу прокурора як учасника адміністративного судочинства. Наприклад, до проблемних питань науковець

відносить відсутність встановленої процесуальної форми вступу у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження; участь конкретного прокурора у розгляді конкретного публічно-правового спору, а не прокуратури як органу взагалі; строки подачі апеляційної чи касаційної скарги для прокурора у справі, у якій він участь раніше не брав [6, с. 93-94].

Заяц В.Ю. вбачає специфіку правового статусу прокурора щодо реалізації ним представницької функції у комплексному характері, який полягає у включенні в себе як загального правового статусу прокурора, визначеного переважно нормами Закону України «Про прокуратуру», так і відповідного процесуального статусу прокурора, визначеного нормами процесуального законодавства в частині процесуальних форм реалізації представницької функції [4, с. 159].

Таким чином, особливості правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві зумовлені його представницькими функціями. Це, перш за все, допоміжна, субсидіарна роль такої участі. Прокурор здійснює представництво в адміністративному судочинстві задля виконання завдання захисту інтересів держави в ситуаціях, коли ці інтереси порушені або є загроза їх порушенню, а також коли органи державної влади або місцевого самоврядування, а також інші компетентні суб'єкти, не здійснюють такий захист або роблять це неналежним чином. Це також стосується ситуацій, коли відсутній відповідний орган або коли він не має повноважень для звернення до суду. Здебільшого саме представництво інтересів держави прокурором в адміністративному судочинстві є предметом наукових досліджень. Зважаючи на оціночний характер поняття «інтереси держави», прокурор реалізує свою процесуальну самостійність і незалежність щодо обґрунтування доцільності здійснення своїх представницьких повноважень.

Список використаних джерел:

1. CDL-AD(2016)007-e. Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e).
2. Боровський В. Р. Особливості діяльності прокурора в адміністративному процесі. Юридична наука. №1(103). 2020. С. 98-106.
3. Величко О.М. Діяльність прокуратури як органу представництва прав і законних інтересів в адміністративному судочинстві. Scientific Notes of Lviv University of Business and Law. № 20. 2018. С. 149-153.
4. Заяц В.Ю. Правовий статус прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення: дис. ... канд. наук з права (доктора філософії): 12.00.07. Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2023. 204 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України № 2747-IV від 06.07.2005. Відомості Верховної Ради України від 09.09.2005. 2005 р. № 35, / 35-36, 37 /. Стор. 1358. Стаття 446.
6. Куйбіда А.А. Прокурор як учасник адміністративного судочинства: особливості процесуального статусу. Часопис Київського університету права. №3. 2023. С. 91-95.
7. Павлюк А.Ю. Гордєєв В.В. Участь прокурора в адміністративному судочинстві. Юридичний науковий електронний журнал. №9. 2022. С. 617-619.
8. Правова позиція у справі від 25.04.2018 № 806/1000/17. Верховний Суд. Касаційний адміністративний суд. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/73763984>.
9. Про адміністративну процедуру: Закон України № 2073-IX від 17.02.2022. Відомості Верховної Ради України від 17.11.2023. 2023 р. № 15. Стор. 5. Стаття 50.

10. Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді: наказ Генерального прокурора від 21.08.2020 № 389. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0389905-20#Text>.
11. Про прокуратуру: Закон України № 1697-VII від 14.10.2014. Відомості Верховної Ради України від 16.01.2015. 2015 р. № 2-3. Стор. 54. Стаття 12.
12. 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 08.04.1999 № 3-рп/99. Офіційний вісник України від 30.04.1999. 1999 р. № 15. Стор. 35. Стаття 614. Код акта 7308/1999.
13. Ухвала Верховного Суду України від 19.07.2018 року по праві № 822/1169/17. – URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/75424056>.