

Зуй В. В., к.ю.н.,
доцент кафедри
адміністративного права
Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»

РОЛЬ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ У СПРАВАХ З ОСКАРЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

У статті розглядаються актуальні аспекти участі прокурора у справах з оскарження нормативно-правових актів. Досліджується природа проблемних питань, що виникають під час забезпечення позову прокурором у справах з оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві. Проаналізовано представництво інтересів громадянина або держави в адміністративному суді, яке здійснюється прокурором. Заслужує на увагу відмежування представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному суді від представництва, яке здійснюється законними представниками або представниками на основі договору.

Ключові слова: *прокурор, повноваження, протест, оскарження, нормативно-правовий акт, адміністративне судочинство, забезпечення позову, прокурорське представництво, прокурорський нагляд.*

В статье рассматриваются актуальные аспекты участия прокурора в делах по обжалованию нормативно-правовых актов. Исследуется природа проблемных вопросов, которые возникают во время обеспечения иска прокурором в делах по обжалованию нормативно-правовых актов в административном судопроизводстве. Проанализировано представительство интересов гражданина или государства в административном суде, которое осуществляется прокурором. Заслуживает внимания различие представительства прокурором интересов гражданина или государства в административном суде от представительства, которое осуществляется законными представителями или представителями на основе договора.

Ключевые слова: *прокурор, полномочие, протест, обжалование, нормативно-правовой акт, административное судопроизводство, обеспечение иска, прокурорское представительство, прокурорский надзор.*

In article actual aspects of participation of the public prosecutor in case to the appeal of normative acts are considered. The nature of problem questions which arise during maintenance of the claim with the public prosecutor in affairs under the appeal of normative acts in administrative legal proceedings is considered. The representation of interests of the citizen or the state in administrative court which is carried out by the public prosecutor is analysed. Distinction of representation the public prosecutor of interests of the citizen or the state in administrative court from representation which is carried out by lawful representatives or representatives on the basis of the contract is worthy.

Key words: *the public prosecutor, power, the protest, the appeal, the normative act, administrative legal proceedings, claim maintenance, public prosecutor's representation, public prosecutor's supervision.*

Важливе місце серед публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, займають спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його нормативно-правових актів та роль у зазначених спорах прокурора. Відтак, запровадження інституту представництва прокуратурою в адміністративному суді інтересів громадянина і держави, з моменту прийняття Кодексу адміністративного судочинства України, викликає ряд питань, що пов'язані з удосконаленням чинного законодавства. Взагалі, серед учасників справ з оскарження нормативно-правових актів вирізняють: зацікавлених у ході справи осіб (позивач, відповідач, треті особи, представники сторін і третіх осіб); осіб, які сприяють здійсненню адміністративного судочинства (секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач); прокурора або його заступників; заінтересованих осіб, що беруть участь у справі, та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [1, с. 8–11]. У зв'язку з цим, вимагають конкретизації положення чинного законодавства, які регламентують участь прокурора в

ПРАВО ТА УПРАВЛІННЯ

адміністративному судовому процесі і, саме, під час розгляду справ з оскарження нормативно-правових актів.

У визначених ч. 2 п. 1 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» повноваження прокурора відбивається спрямованість його дій. Так, прокурор або його заступник при виявленні порушень закону має право: опротестовувати акти Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевих Рад, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також рішення і дії посадових осіб; вносити подання або протест на рішення місцевих Рад, залежно від характеру порушень; звертатись до суду з заявами про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб.

Водночас, протест на акт, що суперечить закону, подається прокурором чи його заступником до органу, який його видав, або до вищестоящего органу. У такому ж порядку подається протест на незаконні рішення чи дії посадової особи. У протесті прокурор ставить питання про скасування акта або приведення його у відповідність із законом, а також про припинення незаконної дії посадової особи, поновлення порушеного права. Протест прокурора зупиняє дію опротестованого акта й підлягає обов'язковому розглядові відповідним органом або посадовою особою у десятиденний строк після його надходження. Про наслідки розгляду протесту в цей же строк повідомляється прокурору. У разі відхилення протесту або ухилення від його розгляду прокурор може звернутися з заявою до суду про визнання акта незаконним. Заяву до суду може бути подано протягом п'ятнадцяти днів з моменту одержання повідомлення про відхилення протесту або закінчення передбаченого законом строку для його розгляду. Подача такої заяви зупиняє дію правового акта [2]. За приклад можна взяти протест Генеральної прокуратури України від 04.02.2010 року до Голови Державної комісії з

цінних паперів та фондового ринку, в якому у результаті проведеної перевірки встановлено, що у Правилах розгляду справ про порушення вимог законодавства на ринку, затверджених рішенням ДКЦПФР від 11.12.2007 р. № 2272 суперечать статті 250 Господарського кодексу України (встановлено незаконні строки застосування санкцій до суб'єктів господарювання – три роки з дня виявлення правопорушення замість шести місяців). З огляду на це, Генеральною прокуратурою України Голові Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку принесено протест з вимогою привести нормативно-правовий акт у відповідність із законом [3].

Доволі цікавим вбачається Рішення Конституційного Суду України стосовно зазначених вище повноважень прокурора, оскільки конституційне право на звернення до суду за захистом інтересів громадянина або держави прокурор може реалізувати як одразу після постановлення органом акта (рішення), прийняття посадовою особою рішення, вчинення нею дій або допущення бездіяльності, які прокурор оспорує, так і після використання такого засобу прокурорського реагування, як протест. Виходячи із зазначених правових позицій, Конституційний Суд України розглядає і положення ч. 4 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» в тому розумінні, що воно не обмежує право прокурора на звернення до суду стосовно будь-якого суб'єкта, чії акти (рішення), дії чи бездіяльність він оспорує. З огляду на викладене Конституційний Суд України вважає, що положення ч. 4 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» передбачає право прокурора у разі відхилення протесту або ухилення від його розгляду звернутися до суду про визнання незаконними як акта відповідного органу, так і рішень, дій чи бездіяльності посадової особи [4].

Кодексом адміністративного судочинства України зазначено, що подання адміністративного позову, а також відкриття провадження в адміністративній справі не зупиняють дію оскаржуваного рішення суб'єкта владних повноважень, але суд у порядку забезпечення адміністративного

позову може відповідною ухвалою зупинити дію рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються. Ухвала негайно надсилається до суб'єкта владних повноважень, що прийняв рішення, та є обов'язковою для виконання [5]. Однак, не допускається забезпечення позову шляхом зупинення актів Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції та встановлення для них заборони вчиняти певні дії. Поряд з цим, Рішення Конституційного Суду України від 16 червня 2011 р. встановлює, що неможливість застосування судом заходів забезпечення позову у виключних випадках не є обмеженням конституційного права громадян на судовий захист. Недопущення забезпечення судом адміністративного позову шляхом зупинення актів Верховної Ради України і Президента України та встановлення для них заборони вчиняти певні дії пов'язане зі значущістю їх діяльності, презумпцією конституційності прийнятих ними актів та вчинених дій і зумовлене тим, що використання таких засобів забезпечення в інтересах позивача може призвести до порушення прав невизначеного кола осіб. Отже, Конституційний Суд України вважає, що Верховна Рада України, визначаючи в Кодексі адміністративного судочинства України інститут забезпечення позову, як елемент судочинства, та випадки, в яких не допускається забезпечення позову, встановлює правову визначеність та передбачуваність діяльності парламенту та глави держави, а, відтак, і стабільність регулювання суспільних відносин у державі, у тому числі шляхом видання цими органами актів у межах їхніх повноважень на основі та на виконання Конституції України [6].

Наведене демонструє, що у справах з оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві якщо прокурор встановить, що існує явна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам особи, яку представляє, він має заявити клопотання про забезпечення позову, однак використати у повному обсязі надане йому повноваження Законом України

«Про прокуратуру» він не має змоги, оскільки слід зважати на позицію Конституційного Суду України щодо неможливості зупинення актів Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції. Дозволимо підсумувати, що у зазначеному Рішенні Конституційного суду України вбачається певна односторонність, оскільки унеможливленням права зупинити рішення Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції встановлюються певні привілеї для учасників у справах з оскарження нормативно-правових актів. У зв'язку із викладеним вище, потребують уточнення положення ч. 4 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» та норми Кодексу адміністративного судочинства України (ст. 117), а зазначене досягається відповідними змінами та уточненнями чинних нормативно-правових актів.

В адміністративному судочинстві, а також у справах з оскарження нормативно-правових актів прокурор має такі процесуальні права: звертатися до адміністративного суду із адміністративним позовом для захисту прав, свобод та інтересів громадянина, нездатного самостійно захистити свої права; знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі рішення, які ухвалюються у справі, ініційованій ним або в якій він бере участь; знайомитися з матеріалами справи; брати участь у судових засіданнях; заявляти клопотання та відводи (судді, секретарю судового засідання, експерту, спеціалісту, перекладачу); давати усні та письмові пояснення, доводи і заперечення; подавати докази, брати участь у дослідженні доказів; висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду справи, ставити питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам; подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб; знайомитися з технічним записом та журналом судового засідання і подавати письмові зауваження до них; робити із матеріалів справи виписки, знімати з них копії, одержувати копії судових

рішень: оскаржувати судові рішення в частині, що стосується інтересів громадянина, права, свободи та інтереси якого представляються, та ін.

В рамках даної статті треба зупинити увагу на зверненні прокурора до адміністративного суду і здійсненні ним представництва інтересів громадянина під час оскарження нормативно-правових актів. Як закріплено у ст. 36¹ Закону України «Про прокуратуру», представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави, у випадках, передбачених законом. За постановою Пленуму Вищого адміністративного суду України від 6 березня 2008 р. прокурор здійснює в суді представництво інтересів громадян або держави в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України та іншими законами, і може здійснювати представництво на будь-якій стадії адміністративного процесу [7]. Підставою для представництва в суді інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний чи матеріальний стан, похилий вік або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження, а інтересів держави – наявність порушень або загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів внаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою. Формами представництва є: звернення до суду з позовами або заявами про захист прав і свобод іншої особи, невизначеного кола осіб, прав юридичних осіб, коли порушуються інтереси держави, або про визнання незаконними правових актів, дій чи рішень органів і посадових осіб; участь у розгляді судами справ; внесення апеляційної, касаційної скарги на судові рішення або заяви про їх перегляд за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд Верховним Судом України судового рішення. Стосовно форми представництва такої як звернення до суду з позовами або заявами про захист прав і свобод іншої

ПРАВО ТА УПРАВЛІННЯ

особи, невизначеного кола осіб, прав юридичних осіб, коли порушуються інтереси держави, або про визнання незаконними правових актів, дій чи рішень органів і посадових осіб, то вона має відображення у нормах Кодексу адміністративного судочинства України.

Зі змісту положень Кодексу адміністративного судочинства України випливає, що у випадках, встановлених законом, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду з адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах. Частина друга ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України встановлює, що, з метою представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді, прокурор в межах повноважень, визначених законом, звертається до суду з адміністративним позовом, 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.

На думку О. В. Ангілогова, представництво інтересів громадянина в адміністративному суді першої інстанції складається з таких комплексних дій, як: підготовка та подання до адміністративного суду позову з метою захисту прав, свобод чи інтересів громадян у публічно-владній сфері; представництво інтересів громадянина на стадії попереднього судового розгляду адміністративним судом справи, ініційованої прокурором; участь прокурора у розгляді справи за його позовом чи в іншій справі за його ініціативою, якщо він вважає, що цього вимагає захист порушених прав, свобод або інтересів громадянина, неспроможного самостійно відстоювати свої права чи

ПРАВО ТА УПРАВЛІННЯ

реалізовувати процесуальні повноваження [8, с. 104]. Дещо з іншого боку розглядає М. М. Руденко представництво прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному суді, як підфункцію представницької функції прокуратури, яка полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших (досудових) дій, спрямованих на захист у суді прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав, свобод та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [9, с. 10].

Зважаючи на викладене, зазначимо, що прокурор, представляючи в адміністративному судочинстві права, свободи та інтереси громадянина у визначених законом випадках, не має при цьому особистої, а лише процесуальну, професійну заінтересованість, і його діяльність за природою є особливим видом законного представництва – прокурорським представництвом [8, с. 76].

На підставі наведеного можемо констатувати, що процесуальний статус прокурора дозволяє йому як самостійно звернутися до суду, так і представляти інтереси громадянина чи держави в адміністративному суді. Тому, участь прокурора у справах даної категорії є обов'язковою, якщо особа є неспроможною через фізичний чи матеріальний стан, похиллий вік або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження.

Під час представництва інтересів в адміністративному суді громадянина, нездатного самостійно захистити свої права чи реалізувати повноваження, прокурор, як учасник судового розгляду справи щодо оскарження нормативно-правових актів є певною мірою обмеженим законодавцем, оскільки виконує представницькі функції. Він є позивачем у процесуальному розумінні, але, треба зазначити, що прокурор не володіє

всіма правами позивача. Так, наприклад, прокурор, згідно зі ст. 61 Кодексу адміністративного судочинства України, не може висувати вимогу щодо розгляду судом справи за відсутності згоди особи, права, свободи чи інтереси якої у публічно-владній сфері захищаються, а також закінчувати справу примиренням.

Водночас обсяг процесуальних повноважень прокурора під час його участі в розгляді судом справи з оскарження нормативно-правових актів є не досить повним. З одного боку, прокурор як представник інтересів громадянина чи держави, наділений такими ж процесуальними правами, як інші особи, що беруть участь у розгляді справи (ч. 1 ст. 59 Кодексу адміністративного судочинства України), а з іншого – обмежений у можливості зупинення дії рішень Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції.

Значущість у регламентації участі прокурора в адміністративному процесі підкреслюється у настанові щодо належної організації роботи прокурорів з подання адміністративних позовів до суду для захисту прав, свобод та інтересів в публічно-владній сфері громадянина, яка закріплена в п. 4.2 наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію роботи по представництву в суді, захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень» від 19 вересня 2005 р. № 6 [10]. За цим наказом, Генеральний прокурор України зобов'язав прокурорів під час підготовки адміністративних позовів забезпечувати їх повноту та вмотивованість, дотримуватися вимог закону як до змісту, так і щодо форми позовної заяви та підсудності спорів.

Необхідно наголосити на принциповій відмінності представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному суді від представництва, яке здійснюється законними представниками або представниками на основі договору (адвокатами, керівниками чи іншими особами, які уповноважені законом, положенням, статутом та ін.) [11, с. 24–25]. Слід зазначити, що представництво прокурором у суді відрізняється

від представника в адміністративній справі рядом специфічних ознак таких як: організаційною самостійністю прокуратури; державно-правовим характером представництва; обсягом і межами повноважень прокурора; спеціальним об'єктом представницької діяльності; правовим режимом представництва; особливістю юридичних наслідків [12, с. 223]. Наведене свідчить про те, що законодавець, визначаючи роль прокурора під час оскарження нормативно-правових актів, наділив його правами та обов'язками, щоб бути самостійним учасником адміністративного процесу, а не представником в адміністративній справі, у зв'язку з цим деякі норми Кодексу адміністративного судочинства України потребують конкретизації положення прокурора в зазначених вище справах.

Таким чином, прокурорський нагляд у справах з нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві полягає у тому, що він виступає ефективним засобом нагляду за діяльністю суб'єктів владних повноважень, та може здійснювати представництво інтересів громадянина або держави в адміністративному суді для реального поновлення прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у результаті дії незаконних рішень. З огляду на вищевикладені міркування доходимо висновку, що у справах з оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві участь прокурора реалізується через представництво інтересів громадянина або держави в адміністративному суді, однак він, на відміну від осіб, уповноважених на представництво в адміністративному процесі, має самостійний статус, може здійснювати закріплені повноваження на будь-якій стадії досліджуваного провадження, але не має права зупиняти дію рішень Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції для забезпечення позову.

Список використаних джерел

1. Рябченко Я. С. Актуальні питання адміністративно-правового статусу учасників у справах з оскарження нормативно-правових актів / Я. С. Рябченко // Становлення сучасної науки – 2009 : Матеріали тез II Міжнародної науково-практичної Інтернет конференції. 27 вер. – 5 жовт. 2009 р. – Прага, Чехія : Вид. дім «Освіта і наука», 2009. – С. 8 – 11.

2. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

3. Генеральна прокуратура України [Електронний ресурс] — Режим доступу:// <http://www.gp.gov.ua/>

4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням товариства з обмеженою відповідальністю «Амальгама Люкс» щодо офіційного тлумачення положення частини четвертої статті 21 Закону України «Про прокуратуру» від 12 жовтня 2011 р. // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 84. – Ст. 3090.

5. Кодекс адміністративного судочинства України // Відом. Верхов. Ради України. — 2005. — № 35–36. — Ст. 446.

6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України, законів України «Про Вищу раду юстиції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» від 16 червня 2011 р. // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 50. – Ст. 1990.

7. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду від 06.03.2008 р., № 2 // Юрид. вісн. України. — 2008. — № 15 — С. 117.

8. Антілогов О.В. Захист прав та свобод громадянина прокурором в адміністративному судочинстві: [монографія] / О.В. Антілогов. – К.: Вид. дім

«Ін. Юре», 2008. – 168 с.

9. Руденко М. М. Організаційно-правові аспекти представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в адміністративному суді: автореф. дис. на здобуття ступеня канд. юрид. наук.: 12.00.10 / М. М. Руденко. — К., 2009. — 19 с.

10. Про організацію роботи по представництву в суді, захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень: наказ Ген. прокуратури України № 6 від 29.11.2006 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: // <http://www.gp.gov.ua/>

11. Осокіна Г. Л. Поняття, види и основання законного представительства / Г. Л. Осокіна // Російська юстиція. – 1998. – № 1. – С. 24-25.

12. Руденко М. М. Прокурор в адміністративному судочинстві України: правові, теоретичні та прикладні проблеми : [монографія] / М. М. Руденко, М. В. Руденко. – Х. : Харків юридичний, 2010. – 276 с.