

КАРПУНЦОВ В. В.,
кандидат юридичних наук,
народний депутат України

УДК 342.95

ОКРЕМІ НОВЕЛИ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАСТОСУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЙ ПРОКУРОРОМ ПІД ЧАС СУДОВИХ ПРОВАННЯЩОДО АДМІНІСТРАТИВНИХ (ПУБЛІЧНИХ) СПОРІВ У СУЧАСНОМУ ВИМІРІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ У СФЕРІ ПРАВОСУДДЯ

Стаття присвячена виявленню окремих проблемних питань правового регулювання процесуального застосування компетенції прокурором у судовому адміністративному процесі. Встановлено, що зміни компетенції прокурора в оновленому законодавстві про прокуратуру пов'язані не тільки з позбавленням функції загального нагляду, а і з реалізацією функції судово-прокурорського представництва.

Ключові слова: адміністративне судочинство, прокурор, представництво, правовий захист.

Статья посвящена выявлению отдельных проблемных вопросов правового регулирования процессуального применения компетенции прокурором в судебном административном процессе. Установлено, что изменение компетенции прокурора в обновленном законодательстве о прокуратуре связано не только с лишением функции общего надзора, но и с реализацией функции судебного-прокурорского представительства.

Ключевые слова: административное судопроизводство, прокурор, представительство, правовая защита.

The article is devoted to some topical issues of the Prosecutor competence procedural application legal regulation in administrative court process. The change in the competence of the Prosecutor in the amended legislation on the Prosecutor's office are not only deprived of General supervision, but with the implementation of judicial and prosecutorial of fices.

Key words: administrative proceedings, public Prosecutor, representation, legal protection.

Вступ. Конституційна новелізація правового статусу прокуратури зумовлює генезис місця і ролі прокурора в судовому адміністративному процесі не тільки як представника, але і як суб'єкта нагляду, що прямо передбачено п.1 Розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [1]. Зазначеною нормою нагляд прокуратури за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами названий функцією, а представництво – формою її здійснення. Проте представництво інтересів держави в суді віднесено до функцій прокуратури, яка закріплена п. 3 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України [2]. Враховуючи зазначене, доречно вказати про необхідність додаткового аналізу проблеми співвідношення категорій «форма» і «зміст» із метою з'ясування сутності формули, передбаченої в Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, щодо нагляду і представництва, які, будучи, по суті, окремими функціями діяльності прокуратури, визначені як єдине ціле. З іншого боку, закріплюючи таке значення представництва, що здійснюється прокуратурою, законодавець виходив із того, що відповідна функція в судовому процесі (в тому числі – в судовому адміністративному) спрямована на захист прав, свобод, законних інтересів найбільш вразливих верств населення, а також інтересів держави, що кореспондується з метою здійснення нагляду. Тож розуміння представництва як форми нагляду прокуратури передбачає вирішення проблеми про внесення змін до встановленої Кодексом адміністративного судочинства України [3] відповідної процесуальної компетенції прокурора, а також до профільного закону про прокуратуру та в інші закони наслідків її реалізації.

Наведений приклад законодавчої новелізації компетенції прокурора визначає необхідність поглибленого опрацювання проблеми встановлення напрямків вдосконалення чинного законодавства з метою імплементації норм Законів України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 №1401-VIII [4], «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII в процесуальне



законодавство з метою приведення у відповідність, забезпечення кореспондування вказаних та інших новел трансформованих функцій прокуратури.

У наукових дослідженнях вчених проблема вдосконалення процесуальної правосуб'єктності прокурора була предметом теоретико-правового аналізу. У цьому напрямку плідними були роботи С.М. Абрамова, О.В. Агєєва, О.В. Анпілогова, Є.М. Артамонової, О.В. Бачуна, В.І. Зайця, І.А. Павлуника, М.В. Руденка, Н.Ю. Сакари, М.Й. Штефана та інших. Слід сказати про те, що вказана проблема була досліджена вченими, які працювали в галузях цивільного, господарського, судового адміністративного процесів. Саме їх доробок, а також напрацювання інших вчених покладені в основу подальшого вивчення питання про формування ефективної моделі процесуальної компетенції органів прокуратури.

Постановка завдання. Мета статті – встановити сучасні проблеми правового регулювання процесуального застосування компетенції прокурора в судовому адміністративному процесі у вимірі конституційної модернізації в частині правосуддя та запропонувати шляхи їх вирішення.

Результати дослідження. Конституційними новелами щодо функцій прокуратури, закріпленими в статті 131-1 Основного Закону, передбачено, серед інших, функцію представництва інтересів держави в суді. Принцип законності як основний принцип судово-прокурорського представництва є основною реалізації зазначеної функції тільки у виключних випадках і в порядку, що визначені законом, що прямо передбачено п. 3 ч. 1 ст. 131-1. Якщо звернутись до профільного закону – Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, то ним передбачено, що функція судово-прокурорського представництва стосується не тільки інтересів держави, а й громадянина. При цьому випадки, коли має реалізуватись представництво, визначені у вказаному профільному законі (відповідно п. 2 ч. 1 ст. 2 зазначеного Закону).

Якщо порівняти наведені норми, можна виділити принаймні дві обставини. Перша обставина пов'язана з розширеним переліком випадків здійснення функції судово-прокурорського представництва в профільному законі, враховуючи, що представництво стосується і інтересів громадян у судах. Наявність другої обставини впливає з встановлення саме у профільному законі випадків, коли має реалізуватись функція судово-прокурорського представництва. Такі випадки визначені в статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII і стосуються двох форм представництва, що здійснюються за наявності сукупності підстав у разі: а) представництва інтересів громадянина (громадянина України або особи без громадянства) має бути підтверджена неспроможність громадянина самостійно здійснити захист своїх прав та належність здійснення або відсутності здійснення такого захисту; б) представництва інтересів держави – якщо порушуються або існує загроза порушення інтересів держави, а уповноважений щодо захисту суб'єкт владних повноважень не здійснює такий захист або здійснює його неналежним чином чи відсутній суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого належить здійснення захисту інтересів держави. Частиною четвертою статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII вказано обов'язок прокурора обґрунтувати наявність підстав для представництва.

Процесуальна компетенція прокурора щодо здійснення судово-прокурорського представництва в адміністративних судах впливає з ч. 2 ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України, яким передбачено право звернення прокурора до адміністративного суду з метою здійснення судово-прокурорського представництва, а також вступу за своєю ініціативою в справу на будь-якій стадії судового адміністративного процесу.

Якщо звернутись до історії судово-прокурорського представництва, слід виділити думку вчених, обґрунтовану в кінці 1990-х років, про величезний правозахисний потенціал функції судово-прокурорського представництва (М. Руденко, Л. Давиденко та інші). Наявність функції судово-прокурорського представництва дозволяє визначити конституційно-правовий статус прокуратури не тільки як суб'єкта правоохоронної діяльності (у вузькому значенні цього терміну), а й як суб'єкта, уповноваженого здійснювати правовий захист. Зокрема, частиною першою статті 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII прямо передбачено мету судово-прокурорського представництва – захист інтересів громадянина або держави у випадках та порядку, встановлених законом, шляхом здійснення процесуальних та інших дій.

Генезис функцій прокуратури з 1991 року – набуття чинності Законом України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 № 1789-XII і подальше закріплення цих функцій та їх зміна в Конституції України – свідчить про незмінність наявності функції судово-прокурорського представництва, проте трансформацію процесуальної компетенції прокурора в кримінальному, господарському, цивільному, адміністративному судочинстві, передбачену для реалізації цієї функції.

У довідці Вищого адміністративного суду України від 28.08.2015 щодо вивчення та узагальнення практики застосування положень Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України, Закону України «Про прокуратуру» щодо участі прокурора та органів прокуратури в адміні-



стративному судочинстві [5] відзначено значну роль прокуратури в захисті прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, а також інтересів держави та спрямованість її діяльності на забезпечення дотримання законності в державі, налагодження належного функціонування всіх ланок органів виконавчої влади тощо.

Вказане зумовлене комплексністю компетенції прокуратури, що впливає з її статусу як органу правової охорони і захисту.

Слід зазначити, що новели правового регулювання компетенції прокурора в Конституції України, Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 №1697-VII під час реалізації функції судово-прокурорського представництва стосуються, в першу чергу, права на звернення до адміністративного суду. Якщо Законом України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 № 1789-XII було передбачено право звернення прокурора до суду в межах здійснення функції нагляду, а також функції представництва, то позбавлення прокуратури функції нагляду змінами до Основного Закону дозволило залишити право звернення до суду в межах реалізації функції судово-прокурорського представництва, що прямо вказано, зокрема, в ч. 2 ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України.

Слід виділити наказ Генеральної прокуратури України «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту під час виконання судових рішень» від 28.05.2015 № 6гн [6], яким встановлено процедури реалізації функції судово-прокурорського представництва. Разом із тим необхідно звернути увагу на юридичну силу цього нормативно-правового акту, який для судів має інформаційне значення, оскільки він не зареєстрований у Міністерстві юстиції України, а тому не є нормативно-правовим актом у розумінні Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.92 № 731. Однак його обов'язковість для прокуратури під час здійснення функції судово-прокурорського представництва ґрунтувалась на положеннях пункту 7 частини першої статті 15 Закону про прокуратуру від 05.11.1991 № 1789-XII, виходячи із чого суд повинен був брати його до уваги під час вирішення питання про правомірність рішень, дій чи бездіяльності прокурорів [5].

У Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 №1697-VII до компетенції Генерального прокурора України належить видання наказів із питань, що належать до його адміністративних повноважень, у межах своїх повноважень, на основі та на виконання Конституції і законів України. Такі накази в разі, якщо вони є нормативно-правовими, повинні бути зареєстровані в Міністерстві юстиції України, включені до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, опубліковані в офіційних друкованих виданнях та на офіційному веб-сайті Генеральної прокуратури України з додержанням вимог режиму таємності (ч. 2 ст. 9).

Однак Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 28.12.92 № 731 [7] передбачено державну реєстрацію не всіх нормативно-правових актів, а тільки тих, які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер. Проте Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII передбачено реєстрацію всіх нормативно-правових актів, виданих Генеральним прокурором України з питань реалізації його повноважень як керівника прокуратурою. При цьому слід вказати про необхідність розмежування адміністративних повноважень Генерального прокурора і повноважень прокуратури в процесуальних правовідносинах. Вказане означає, що з метою забезпечення кореспондування норм Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 28.12.92 № 731, уникнення колізій, пов'язаних із реалізацією прокурорами функції судово-прокурорського представництва, необхідно здійснити реєстрацію наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту під час виконання судових рішень» від 28.05.2015 № 6гн у Міністерстві юстиції України.

Наступна проблема, пов'язана з новелізацією процесуального застосування компетенції прокурора під час судових проваджень в адміністративному судочинстві, стосується «звуження» кола осіб, щодо яких може бути реалізована функція судово-прокурорського представництва. Так, частиною другою статті 36-1 Закону про прокуратуру від 05.11.1991 №1789-XII підставами представництва в суді інтересів громадянина було визначено його неспроможність через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність самотійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження. Порівняно із зазначеним Законом у Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII до кола осіб, права і свободи яких підлягають захисту прокурором, включені ті, які не досягли повноліття, є недієздатними або дієздатність яких обмежена. Таким чином, оновлене законодавство про прокуратуру не охоплює



компетенцію прокурора щодо представництва осіб похилого віку та осіб, неспроможних самотійно здійснювати захист через фізичний стан.

Однак статтею 22 Конституції України передбачено, що «...у випадку прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод». Вказане означає наявність підстав внесення змін до ч. 2 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII та доповнення переліку підстав представництва інтересів громадянина в суді.

Висновки. Проведений аналіз довів, що компетенція прокурора, передбачена чинним законодавством, зазнала змін не тільки в частині, що стосується позбавлення функції загального нагляду, але під час реалізації функції судово-прокурорського представництва. Зазначена функція передбачена серед функцій прокуратури, а її ефективність під час здійснення прокурором правового захисту прав, свобод громадян, законних інтересів держави підтверджені історією становлення інституту прокуратури в Україні, починаючи з кінця XX сторіччя. Окремо слід виділити право звернення прокурора до суду, в тому числі адміністративного, реалізація якого була передбачена в межах здійснення функції нагляду Законом про прокуратуру від 05.11.1991 № 1789-XII. Новелізація правового статусу і компетенції прокурора передбачає таке право під час реалізації функції судово-прокурорського представництва. Аналіз сучасного стану врегулювання процедур реалізації зазначеної функції свідчить про необхідність державної реєстрації наказу Генеральної прокуратури України від 28.05.2015 № 6гн, яким регламентовано організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту під час виконання судових рішень, що дозволить врахувати судам його положення під час реалізації прокурорами функції судово-прокурорського представництва. Крім того, доведено необхідність розширення кола фізичних осіб, щодо яких прокурор реалізує функцію судово-прокурорського представництва шляхом доповнення ч. 2 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII словами «...а також щодо осіб похилого віку та осіб, неспроможних самотійно здійснювати захист через фізичний стан».

Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України, 2015. – № 2-3 (16.01.2015). – Ст. 12.
2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1 (01.10.2010). – Ст. 2598.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32 (26.08.2005). – Ст. 1918.
4. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 28 (08.07.2016). – Ст. 532.
5. Довідка щодо вивчення та узагальнення практики застосування положень Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України, Закону України «Про прокуратуру» щодо участі прокурора та органів прокуратури в адміністративному судочинстві від 28.08.2015 : Вищий адміністративний суд України // Вісник Вищого адміністративного суду України, 2015, 00, № 3.
6. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень: наказ Генеральної прокуратури України від 28.05.2015 № 6гн / Інформаційно-аналітична система «Ліга-Закон» станом на 27.12.2016 р.
7. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.92 № 731 // Зібрання постанов Уряду України. – 1993. – № 1-2. – Ст. 28.

