

УДК 342.9

В. Р. Боровський
здобувач*Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України***ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА
ЯК СУБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ**

Діяльність прокурора як суб'єкта адміністративного процесу не здійснюється хаотично, а їй притаманна певна послідовність дій, незалежність щодо прийняття процесуальних рішень, самостійність виконання покладених на прокурора обов'язків тощо. Важливого значення, має й закріплення відповідних гарантій діяльності прокурора, в тому числі й щодо його взаємодії з іншими суб'єктами адміністративного процесу, отримання від останніх конкретних документів та відомостей, необхідних для ведення справи у суді, здійснення інших важливих адміністративних повноважень. Все це закріплюється у відповідних нормативно-правових актах, які чітко регламентують межі повноважень прокурора, а тому варто погодитися із думкою М. І. Штефана, який зазначає, що свою функцію органи прокуратури здійснюють самостійно, підкоряючись тільки закону й керуючись наказами й указівками Генеральної прокуратури України [1, с. 46–47]. Вихід прокурора за межі повноважень, які закріплені на законодавчому рівні може мати негативні наслідки не тільки для вирішення справи по суті, а й для самого прокурора, оскільки перевищення службових повноважень є кримінально-карним діянням, за яке передбачено кримінальну відповідальність. І хоча практика показує, що притягнення до юридичної відповідальності прокурорів за перевищення своїх службових повноважень є досить рідкими випадками, то для справи, яку останній веде, негативних наслідків буде дедалі більше. Це обумовлено тим, що порушується певний процес прийняття рішень, не дотримується передбачена процесуальними кодексами процедура прийняття рішень, не дотримуються певні процесуальні строки, а це все як поодинокі, так і в своїй сукупності впливає на процес прийняття рішення у рамках того чи іншого провадження, а порушення процесуального порядку є підставою для скасування такого акту волевиявлення.

В цілому проблему нормативно-правового регулювання діяльності прокурорів досліджувала значна кількість вчених, серед яких: О.В. Агеев, М.М. Бурбика, К.А. Гузе, В.В. Логоша, О.Г. Мартинюк, М.М. Маршунов, О.Б. Неврозов, Р.О. Сидоренко тощо. Але, зважаючи на те, що реформування системи органів прокуратури в цілому змінило підходи до визначення її конституційних

функцій, що вплинуло на правове регулювання діяльності прокурора, в тому числі в адміністративному процесі, питання нормативно-правового закріплення діяльності прокурора в адміністративному процесі є актуальною. Саме це і обумовлює мету написання цієї статті.

Крім того, актуальність подальших наукових пошуків у сфері правового регулювання діяльності прокурора як суб'єкта адміністративного процесу обумовлюється невідповідністю окремих норм законодавства України, а саме Конституції України нормам Закону України «Про прокуратуру» та Кодексу адміністративного судочинства. Зміни до профільного закону, процесуальних кодексів, інших важливих законів та нормативно-правових актів вносяться постійно, проте також є й такі діючі акти, зміни до яких не вносяться чи вносяться не в повному обсязі, що обумовлюється їх неактуальністю чи застарілістю. Про таку проблему вказував О.Г. Мартинюк. Науковець говорить про те, що нормативна регламентація на відомчому рівні характеризується тим, що дотепер існують нормативні документи, які регулюють діяльність органів прокуратури, але були розроблені та запроваджені в практичну діяльність ще до вступу в силу нового Закону України «Про прокуратуру» і подекуди містять положення, які не відповідають чинному законодавству [2, с. 168]. Ми солідарні із думкою науковця та вважаємо, що і у правовому регулюванні прокурора як суб'єкта адміністративного процесу права також є певні колізії у нормативно-правових актах, які є результатом постійного реформування системи прокуратури та адміністративного процесуального законодавства в цілому. Також потребує певного удосконалення питання правового регулювання діяльності прокурора як суб'єкта адміністративного процесу в частині удосконалення правового регулювання можливості представництва прокурором інтересів держави. Регулювання діяльності прокуратури в цілому здійснюється чималою кількістю нормативно-правових актів, які охоплюють різноманітні галузі права. Деякі з них закріплюють лише окремі аспекти діяльності прокурора, інші – навпаки, детально регламентують діяльність прокурора, деталізують його повноваження та компетенцію.

Переходячи до розгляду актів законодавства, якими здійснюється правове регулювання прокурора як суб'єкта адміністративного права наголошено на тому, що, безумовно, основним Законом, який визначає засади, принципи та функції прокуратури є Конституція України. Конституція містить норми прямої дії, поширюється на всіх без виключення представників прокуратури незалежно від рівня та спеціалізації. Конституцією закріплено принцип, відповідно до статті 6 якої органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Ключовою нормою, на нашу думку, є норма, передбачена ч. 2 статті 19 Основного закону, відповідно до якої якого органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та Законами України [3]. Отже, вказана норма закріплює ключове дозвільне правове регулювання діяльності всіх органів державної влади та їх посадових осіб щодо реалізації своїх функцій виключно у межах закону, в тому числі й щодо діяльності прокуратури та прокурорів як суб'єктів правовідносин. У Конституції України згадка про прокуратуру здійснюється неодноразово. Особливо актуальною є норма, якою закріплюються функції прокуратури та норма, яка передбачає, що організація та діяльність прокуратури визначається виключно Законами України.

При розгляді правового регулювання прокурора як суб'єкта адміністративного процесу не можна нехтувати й міжнародними договорами та угодами, згода на імплементацію яких надано Верховною Радою України. Важливість дотримання вказаних актів обумовлена тим, що все процесуальне законодавство нашої держави, діяльність правоохоронних органів, судів, прокуратури реформується у напрямку європейського зростання, формування європейських принципів діяльності цих органів, добору персоналу, матеріального та соціального забезпечення прокурорів, суддів, впровадження міжнародних аспектів розгляду справ у судах тощо. Правовий статус прокурора в адміністративному процесі також наразі спрямований на впровадження європейських стандартів та норм. Відповідно й правове регулювання прокурора як суб'єкта адміністративного процесу має здійснюватися у відповідності до міжнародно-правових норм. Прокурор в адміністративному процесі при виконанні своїх повноважень та реалізації покладених на нього функцій має дотримуватися основоположних принципів прав людини, поважати честь та гідність людини, керуватися Загальною Декларацією прав людини від 1946 року, Конвенцією про захист прав людини і

основоположних свобод від 1950 року, рішеннями Європейського суду з прав людини тощо.

Основним законом, який визначає правове регулювання прокурора у будь-яких правовідносинах, в тому числі й у адміністративному процесі, безумовно, є профільний Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [4], яким визначено правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України. Вказаним законом також закріплено адміністративні повноваження прокуратури, під якими Р. Сидоренко розуміє сукупність прав та обов'язків прокурора, які встановлені та гарантовані Конституцією та законами України, наділені особливим правовим змістом, реалізація яких впливає на поведінку і діяльність громадян, функціонування органів державної влади і посадових осіб, що здійснюються в інтересах як окремих осіб, так і держави в цілому, та здійснення яких забезпечено правовими гарантіями їх реалізації [5, с. 679].

Закон України «Про прокуратуру» закріплює основи діяльності прокурора щодо здійснення захисту держави в адміністративному судочинстві, а також визначає порядок реалізації прокурором представницької функції в адміністративному процесі. Також цим законом наголошено на представленні інтересів держави прокурором у виключних випадках, які законом не закріплені. Хоча аналіз вказаного закону дає висновок вважати такими підставами не здійснення або неналежним чином здійснення органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження представництва; відсутність такого органу. Законом України «Про прокуратуру» закріплено й перелік інших важливих прав, якими користується прокурор в адміністративному процесі. Але відзначимо, що на основі аналізу положень Закону України «Про прокуратуру» С.С. Голосов робить висновок, що новий профільний закон не вирішив дискусійних аспектів, що виникають при участі прокурора в адміністративному процесі. Зважаючи на таку обставину участі прокурора, за якої законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист, особливо гостро постає питання офіційного закріплення та розвитку деліктоздатності особи в адміністративному судочинстві [6, с. 75].

Наступним важливим актом, яким здійснюється правове регулювання прокурора в адміністративному процесі є Кодекс адміністративного судочинства який безпосередньо здійснює правове регулювання діяльності прокурора в адміністративному процесі. У науковій літературі

наголошується на важливості співвідношення базового Закону України «Про прокуратуру» із нормами процесуального законодавства. Як зазначає з цього приводу М.М. Маршунів конкретизація окремих питань прокурорської діяльності в базовому законі переважить його, зробить незручним для практичного застосування та призведе до неминучого дублювання норм базового закону в процесуальному законодавстві. Науковець вважає, що конкретизація особливостей діяльності прокурора - це справа галузевого процесуального законодавства [7, с. 50-51]. Ми повністю погоджуємося із вказаним вище твердженням, оскільки деталізація правового статусу прокурора та аспектів його правового регулювання у процесуальному праві дозволяє найбільш чітко окреслити особливості його діяльності у тому чи іншому процесі, розкрити його специфічні риси та повноваження.

Як вірно зазначає О.Б. Неврозів права прокуратури встановлюються багатьма галузями права, провідне місце серед яких займають норми конституційного права, які постійно деталізуються наявними галузями права, враховуючи практичну сторону. Проте при регулюванні обов'язків прокуратури основне місце належить нормам адміністративного права [8, с. 101]. Кодексом адміністративного судочинства, як і Законом України «Про прокуратуру» закріплюється певний алгоритм дій прокурора, який звертається до суду із позовом в інтересах держави чи її органу влади. Зокрема, прокурор перед зверненням до суду повинен в обов'язковому порядку має обґрунтувати, в чому саме виражається порушення інтересів держави, необхідність їх захисту, визначені законом підстави для звернення до суду прокурора, а також зазначення органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах. Саме у КАСУ закріплюється підстави для набуття прокурором статусу позивача – у разі відсутності органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах або відсутності у нього повноважень щодо звернення до суду прокурор зазначає про це в позовній заяві [9]. Проте, Кодексом адміністративного судочинства чітко не визначено субсидіарної участі прокурора в адміністративному процесі, а тільки вказується про можливість набуття прокурором статусу позивача по справі. Прогалиною, на нашу думку, є те, що Кодексом не деталізовано підстави за яких орган, уповноважений здійснювати функції держави у спірних правовідносинах не може приймати участь у справі в якості позивача та у зв'язку з чим залучається до процесу прокурор. Фактично саме на таку процесуальну фігуру як прокурор покладається обов'язок щодо доведення неможливості уповноваженого органу на подачу позовної заяви до суду та участь у судовому процесі. Вважаємо таку

позицію законодавця необґрунтованою, оскільки прокурор забезпечує здійснення представництва держави чи її органів у суді, але фактично останній не зобов'язаний доводити неможливість уповноваженого органу здійснювати представництво. Вважаємо, що такий обов'язок має бути на законодавчому рівні покладено на уповноважений орган, а прокуратура, у свою чергу, може вимагати від такого органу обґрунтованого письмового пояснення щодо неможливості представлення цим органом власних інтересів в суді. Така позиція, на нашу думку, підвищить роль та значення прокурора у адміністративному процесі.

Процесуальним законодавством закріплюються й певні положення, які забороняють певну діяльність прокурора, тобто містять заборонні норми. Так, ч. 3 ст. 58 Кодексу адміністративного судочинства України закріплено норму, відповідно до якої прокурори не можуть бути представниками в суді, крім випадків, коли вони діють від імені відповідних органів, що є стороною або третьою особою у справі, чи як законні представники сторони чи третьої особи [9].

Іншими законами, які регламентують правове регулювання прокуратури та прокурорів в адміністративному процесі варто назвати ряд законів, які визначають окремі аспекти діяльності прокурора, які можуть виникнути у адміністративно-правових відносинах щодо розгляду прокурорами у межах своєї компетенції звернень фізичних чи юридичних осіб, порядок отримання прокурорами відповідей на запити, отримання витребуваної інформації від представників влади, фізичних, юридичних осіб та їх об'єднань. Ми маємо на увазі те, що в цілому адміністративна діяльність прокурора пов'язана не тільки із здійсненням представництва в суді, а й охоплює ряд інших правовідносин, які віднесено до адміністративного процесу та які врегульовані такими Законами України як Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР [10], «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI [11], «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-XII [12], «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII [13] тощо. Важливим у контексті нашого дослідження є й Кодекс України про адміністративні правопорушення, яким визначаються питання участі прокурора при розгляді справ про адміністративні правопорушення, що також складає сукупність суспільних відносин, які віднесено до адміністративного процесу у широкому його розумінні. Цим кодексом закріплено не тільки аспекти участі прокурора при розгляді окремих справ про адміністративні правопорушення, а й чітко регламентовано ті категорії справ, де участь прокурора є обов'язковою та закріплено порядок розгляду такої категорії адміністративних справ.

Важливого значення у визначенні правового регулювання правового статусу прокурора як суб'єкта адміністративного процесу мають й відомчі нормативно-правові акти. Вдалою є думка, Р.А. Жогана, який зазначає, що законодавство, що регулює організацію і діяльність органів прокуратури України, уточнюється, доповнюється відповідними наказами, положеннями, інструкціями, розпорядженнями та іншими актами Генерального прокурора України [14, с. 34–35]. Важливість відомчих нормативно-правових актів щодо правового регулювання прокурора як суб'єкта адміністративного процесу обумовлена тим, що вони детально конкретизують ті норми, які закріплені як профільним законом, так і відповідним процесуальним кодексом. Такі акти є необхідними та досить важливими, оскільки від чіткості регламентації певних процесуальних дій залежить об'єктивізація дій прокурора при розгляді конкретної адміністративної справи чи при участі у конкретному судовому розгляді справи в адміністративному суді.

Дослідуючи правове регулювання прокурора в адміністративному процесі окремими науковцями увага прикута до низки актів Конституційного Суду України та вищих судових установ, в яких тлумачиться та роз'яснюється порядок застосування судами окремих норм законодавства, що визначають участь прокурора в суді. А.Е. Ганев вказує, що законодавчі акти складають основу підстав та порядку реалізації представницької функції прокуратури в адміністративному процесі, але не розкривають особливості її реалізації під час розгляду та вирішення адміністративних справ у судах. Тому важливими джерелами виступають рішення судів, особливо ті, на підставі яких здійснюється узагальнення судової практики та виробляються рекомендації щодо застосування процесуальних норм у судовому процесі з розгляду конкретної категорії адміністративних справ [15, с. 34–35]. Ми погоджуємося із такою думкою науковця та хочемо додати те, що на сьогодні значна кількість не вирішених на законодавчому рівні питань участі прокурора в адміністративному процесі знайшла своє відображення саме у постановках та рішеннях судів різних інстанцій. Особливу увагу, безумовно приділено рішенням Верховного Суду та Конституційного Суду України.

Як висновок зазначимо, що правове регулювання прокурора як суб'єкта адміністративного процесу здійснюється значною кількістю нормативно-правових актів, які визначають правове становище прокурора у різних правовідносинах, що віднесено до адміністративного процесу. Якщо Конституція та профільний Закон України «Про прокуратуру» регулюють загальні аспекти діяльності прокурора, то адміністративне процесуальне законодавство окреслює межі

діяльності прокурора саме в адміністративному процесі. Важливе значення приділено відомчим нормативно-правовим актам, які деталізують межі адміністративної діяльності прокурора, визначають послідовність його дій та в цілому складають правову основу процесуальної фігури прокурора в адміністративному процесі. Суттєве значення мають й рішення Конституційного суду України та Верховного суду України, які, узагальнюють судову практику, тлумачать окремі норми, розкривають значення певних понять та термінів, виробляють рекомендації щодо застосування процесуальних норм у майбутньому.

Література

1. Штефан, М. И. Представительство граждан в суде: Учеб. пособие для юрид. спец. вузов / М. И. Штефан, Е. Г. Дрижчаная, Е. В. Гусев. Киев: Лыбидь, 1991. 230 с.
2. Мартинюк О.Г. Деякі питання сучасного відомчого правового регулювання адміністративної діяльності в органах прокуратури. *Університетські наукові записки*. 2017. № 62. С. 166–174.
3. Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Спеціальний випуск. Стор. 15. Стаття 2598.
4. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. Стор. 9. Стаття 2471.
5. Сидоренко Р.О. Адміністративні повноваження прокуратури України: поняття, зміст та сутність. *Форум права*. 2011. № 4. С. 674–680.
6. Голосов С.С. Окремі питання правового статусу прокурора в адміністративному процесі. *Митна справа*. 2015. № 4 (100). С. 71–76.
7. Маршунов М.Н. Прокурорско-надзорное право. Проблемы правового регулирования / М.Н. Маршунов. СПб. : Из-во С.-Петербур. Ун-та. 128 с.
8. Неврозов О.Б. Адміністративно-правовий статус прокуратури в Україні : . дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2017. 235 с.
9. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32. Стор. 11. Стаття 1918.
10. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної ради України*. 1996. № 47. Стаття 256.
11. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. № 10. Стор. 29. Стаття 446.
12. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. *Відомості Верховної ради України*. 1992. № 48. Стаття 650.
13. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. Стор. 156. Стаття 2474.
14. Жоган Р.А. Конституційно-правовий статус прокуратури в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2010. 233 арк.
15. Ганев А.Е. Реалізація представницької функції прокуратури в адміністративному процесі : дис. на здоб. наук. ступеня канд. юриди. наук. Спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право». Дніпропетровський ун-т внутр. Справ. Дніпро. 2017. 176 с.

Анотація

Боровський В. Р. Особливості правового регулювання діяльності прокурора як суб'єкта адміністративного процесу. – Стаття.

У статті окреслено нормативно-правове регулювання діяльності прокурора як суб'єкта адміністративного процесу, вказано на те, що є певні колізії у такому правовому регулюванні, що є результатом постійного реформування системи прокуратури та адміністративного процесуального законодавства в цілому. Виділено та проаналізовано ієрархію нормативно-правових актів, які визначають та регулюють аспекти діяльності прокурора як суб'єкта адміністративного процесу. Наголошено на тому, що важливе значення у правовому регулюванні діяльності прокурора як суб'єкта адміністративного процесу відіграють відомчі нормативно-правові акти. Особливу увагу приділено актам Верховного суду України та Конституційного суду України.

Ключові слова: прокурор, повноваження, нормативно-правовий акт, закон, правове регулювання.

Аннотация

Боровский В. Р. Особенности правового регулирования деятельности прокурора как субъекта административного процесса. – Статья.

В статье исследовано нормативно-правовое регулирование деятельности прокурора как субъекта административного процесса, указано на то, что есть определенные коллизии в таком правовом регулировании, что является результатом постоянного реформирования системы прокуратуры и административного

процессуального законодательства в целом. Выделено и проанализировано иерархию нормативно-правовых актов, которые определяют и регулируют аспекты деятельности прокурора как субъекта административного процесса. Отмечено, что важное значение в правовом регулировании деятельности прокурора как субъекта административного процесса играют ведомственные нормативно-правовые акты. Особое внимание уделено актам Верховного суда Украины и Конституционного суда Украины.

Ключевые слова: прокурор, полномочия, нормативно-правовой акт, закон, правовое регулирование.

Summary

Borovskyi V. R. Features of legal regulation of the prosecutor's activity as a subject of administrative process. – Article.

The article outlines the legal regulation of the prosecutor as a subject of administrative proceedings, points out that there are certain conflicts in such legal regulation, which is the result of constant reform of the prosecutor's office and administrative procedural legislation in general. The hierarchy of normative-legal acts that define and regulate aspects of the prosecutor's activity as a subject of administrative process is singled out and analyzed. It is emphasized that departmental regulations play an important role in the legal regulation of the prosecutor's activity as a subject of administrative proceedings. Particular attention is paid to acts of the Supreme Court of Ukraine and the Constitutional Court of Ukraine.

Key words: prosecutor, powers, normative-legal act, law, legal regulation.