



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ПРОКУРОРОМ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАНИНА ИЛИ ГОСУДАРСТВА В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДЕ И НАПРАВЛЕНИЯ ЕГО ВНЕДРЕНИЯ В УКРАИНЕ

Андрей ГАНЕВ,
аспирант

Днепропетровского государственного университета внутренних дел

Summary

The article implemented comparative legal analysis of foreign experience of representation prosecutor citizen or interests of the State in the administrative court and highlighted the direction of its implementation in Ukraine.

Analysis of the world experience the prosecutor's participation in the protection of subjective rights, freedoms and interests in publicly-power field in the administrative judicial authorities allowed us to determine that at this moment the four security model: 1) the absence of such protection by the prosecution, explained by the active participation in the process of advocacy; 2) protect and defend the prosecutor's office only state and other public interests in administrative court; 3) protection of the prosecutor's office only state interests through the public prosecutor's oversight function; 4) protection of the prosecutor's office as the state and other public interests and individuals who are unable to defend their rights, freedom from abuse of power in the subjects of the administrative court.

Key words: administrative proceedings, prosecutor's office, prosecutor's office representative function in administrative proceedings, representation of interests of citizens, foreign experience.

Аннотация

В статье осуществлён сравнительно-правовой анализ зарубежного опыта представительства прокурором интересов гражданина или государства в административном суде, и выделены направления его внедрения в Украине.

Анализ мирового опыта участия прокурора в защите субъективных прав, свобод и интересов в публично-властной сфере в органах административной юстиции позволил определить, что на данный момент сформировалось четыре модели защиты: 1) отсутствие такой защиты со стороны прокуратуры, что объясняется активным участием в этом процессе адвокатуры; 2) защита прокуратурой исключительно государственных и иных публичных интересов в административном суде; 3) защита прокуратурой исключительно государственных интересов посредством функции прокурорского надзора; 4) защита прокуратурой как государственных и иных публичных интересов, так и частных лиц, не способных самостоятельно защищать свои права, свободы от нарушений субъектами властных полномочий в административном суде.

Ключевые слова: административное судопроизводство, прокуратура, представительская функция прокуратуры в административном процессе, представительство интересов граждан, зарубежный опыт.

Постановка проблемы. В процессе рассмотрения публично-правового спора, осуществляемого в рамках административного процесса, возникают спорные отношения между гражданином или созданным им юридическим лицом и государством в лице органов публичной власти (органов исполнительной власти и местного самоуправления). И представительская деятельность прокуратуры в этом процессе заключается в необходимости представительства в суде интересов гражданина (гражданина Украины, иностранца или лица без гражданства) в случаях, определённых законом, а также представительства в суде законных интересов государства, на основании и в порядке, определённом законом. Определение приоритетности представительской функции в деятельности прокуратуры имеет важное значение для административного судопроизводства как деятельности специализированной системы судов в Украине, направленной на решение

публично-правовых споров, возникающих по поводу обжалования действий, решений или бездействия субъектов, которые наделены властными полномочиями.

Актуальность исследования. Правовые основы многогранности представительной функции прокуратуры были заложены новым Законом «О прокуратуре» (далее – Закон) от 14 октября 2014 года, в котором определены основания и общий порядок представительства прокуратурой прав, интересов гражданина и государства в суде [1]. Создание надлежащих правовых оснований представительства прокуратурой интересов граждан и государства в целом, в административных судах в частности, было обусловлено необходимостью обновления функции прокуратуры Украины, приведения ее деятельности к общемировым и европейским стандартам деятельности, с учётом которых прокуратура Украины из неведомственного надзорного органа, осуществляющего сплошной про-

курорский надзор за так называемой законностью деятельности органов публичной власти и субъектов хозяйственной деятельности, должна превратиться в орган, который осуществляет представительство социально незащищённых слоёв населения и интересов государства в судах, а также представление государственного обвинения по уголовным делам, то есть функции, присущие исключительно прокурорской деятельности.

С началом внедрения представительской функции прокуратуры в судах в целом и административном судопроизводстве в частности возникают вопросы рациональной ее реализации в ходе административного процесса, что должно осуществляться на основе изучения и анализа деятельности прокуратуры Украины в этой сфере, международного положительного опыта деятельности прокуратуры стран, в которых приоритетной деятельностью прокуратуры является представительство в суде.



Таким образом, законодательно определённые представительские функции прокуратуры в судебном процессе в целом обуславливают необходимость выяснения процессуальных особенностей представительства прокурором интересов гражданина в административном суде в процессе рассмотрения и разрешения публично-правового спора. Данные обстоятельства обуславливают целесообразность изучения зарубежного опыта представительства прокурором интересов гражданина или государства в административном суде и направлений его внедрения в Украине, что и определяет задачи исследования в рамках данной статьи.

Цель статьи – осуществить сравнительно-правовой анализ зарубежного опыта представительства прокурором интересов гражданина или государства в административном суде, выделить направления его внедрения в Украине.

Изложение основного материала. Анализ мирового опыта участия прокурора в защите субъективных прав, свобод и интересов в публично-властной сфере в органах административной юстиции позволил определить, что сейчас сформировалось четыре модели защиты. Во-первых, в ряде стран имеет место ситуация, когда прокуратура или вообще отсутствует, или осуществляет функции только уголовной направленности. Представительство в судах интересов граждан, в том числе не способных самостоятельно обращаться за судебной защитой, проводит адвокатура (Великобритания, Италия). Вторую модель образуют страны, в которых демократия находится на высокой ступени развития, где прокуратура выступает участником административного процесса с тем, чтобы защищать в нем государственные и другие публичные интересы, интересы законности. Субъективные права граждан защищает адвокатура. Государство гарантирует малообеспеченным бесплатную правовую помощь (США, ФРГ, Франция, Польша и др.). Третья модель введена в странах, находящихся на переходном этапе к построению гражданского общества, формирования развитой экономической системы. Прокурор выступает

участником административного судопроизводства, обеспечивая интересы как государства, так и частных лиц, не способных самостоятельно защищать свои права, свободы (пенсионеров, социально необеспеченных, недееспособных, больных, малолетних и т.д.), от нарушений субъектами властных полномочий (Российская Федерация, Венгрия, Молдова, Украина, Бразилия и др.). Четвертая модель функций прокуратуры в административном процессе проявляется в странах, в которых до сих пор отсутствует политический плюрализм, функционирует авторитарное государство. Прокуратура осуществляет сплошной контроль за законностью, в том числе за деятельностью органов правосудия, наделяется правом подавать иски и вступать в любой судебный процесс, исходя из субъективного мнения о необходимости защиты в нем интересов государства или любого лица (Таджикистан, Туркмения, Беларусь, Китайская Народная Республика, Куба, Вьетнам) [2, с. 75–78].

Таким образом, следует признать, что на сегодняшний день в мире нет единой модели представительской деятельности прокуратуры, в том числе по защите в суде интересов государства. Это объясняется особенностями национальных правовых систем и историческим опытом каждой страны. Более того, вопрос о компетенции прокурора в представлении интересов государства и граждан, то есть за пределами уголовной сферы, является поводом для постоянных дискуссий даже на уровне наднациональных структур. Так, на конференции генеральных прокуроров стран Европы «Роль прокуратуры в защите прав человека и публичных интересов вне уголовно-правовой сферы», состоявшейся под эгидой Совета Европы в июле 2008 года (Санкт-Петербург, Россия), подтверждено существование различных систем прокуратуры, в том числе вне уголовной сферы, и выработаны предложения для европейских стран, на основе которых, во-первых, государства-члены имеют право самостоятельно определять свои правовые механизмы и порядок их функционирования при соблюдении прав и свобод человека, исходя из принципа верховенства закона и сво-

их международных обязательств, при этом и роль прокуратуры и объем ее полномочий, включая сферу защиты публичных интересов, определяются законодательством государств-членов (п. 5); во-вторых, определено, что основные задачи, функции и организации прокуратуры во всех государствах-членах Совета Европы должны быть направлены на защиту прав человека, обеспечение законности и защиты публичных интересов и защиту интересов государства в спорных ситуациях [3].

Кроме того, на международном уровне по результатам данной конференции были сформулированы принципы представительской функции прокуратуры стран-участниц Совета Европы, согласно которым: 1) прокуратура осуществляет свою представительскую деятельность в судах от имени общества и в публичных интересах для обеспечения выполнения законов при уважении основных прав и свобод, в рамках полномочий, предоставленных прокурорам законом, а также при соблюдении положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и прецедентного права Европейского суда по правам человека; 2) должно быть обеспечено исключение вмешательства в деятельность органов прокуратуры; 3) обеспечивается гарантированное право на судебное обжалование любого действия или бездействия прокурора относительно прав и обязанностей индивида; 4) прокуроры в процессе наделяются такими же правами и обязанностями, как другие стороны, и не должны занимать привилегированное положение в судопроизводстве; 5) деятельность органов прокуратуры направлена не на защиту интересов индивидуума, а защиту публичных интересов и государства.

И все же во главу угла представительской функции прокуратуры в административном процессе положена целесообразность защиты интересов не индивидуальных субъектов, которыми должен заниматься институт адвокатуры, а защиту государственных интересов, в том числе в международных судебных инстанциях, что было положено в основу вывода вышеупомянутой конферен-



ции, который был утверждён Координационным Советом Европейских прокуроров в Страсбурге (Франция) 15-17 октября 2008 года [4].

Анализ опыта европейских стран в указанной сфере свидетельствует, что функцией представительства общественных интересов наделены органы прокуратуры в большинстве стран Европы. Участие прокуроров в административном процессе является одной из функций многих прокуратур европейских стран, причём в Болгарии, Португалии, Черногории представительство интересов гражданина или государства в суде является конституционной функцией (как и в Украине). Следует отметить, что основная компетенция прокуроров рассматривается в большинстве стран в рамках уголовного сферы. В то же время вопросы осуществления прокуратурой полномочий вне сферы уголовного преследования актуальны для многих государств Европы. Как правило, в большинстве стран Европы прокуроры обладают компетенцией возбуждать судебное некриминальное производство во всех случаях, где оно представляет государственный интерес, в частности интерес судебной защиты государственной собственности (Болгария, Франция, Нидерланды, Польша, Португалия, Шотландия и другие), в публично-правовых спорах с участием государства. В некоторых странах прокуроры уполномочены принимать участие в так называемых публичных процедурах коммерческого права, связанных с регистрацией, банкротством или ликвидацией юридических лиц и т.д. (Бельгия, Франция, Испания, Нидерланды, Португалия, Польша). Необходимость защиты общественных интересов, в том числе определённых социальных групп, в Бельгии, Венгрии, Словакии, Испании, Македонии и других странах является основанием для правового прокурорского вмешательства, особенно когда речь идёт о конфликте публичного и частного интереса. Например, когда обжалуется решение органов местной власти о лишении льгот социально уязвимых слоёв населения (инвалидов, детей-сирот, пенсионеров), прокуратура должна выступать не на стороне органа публичной администрации, а осуществлять представительство интере-

сов данной категории лиц, особенно при отсутствии надлежащего участия адвокатуры в представлении их интересов и защите их прав. При этом, прежде чем определиться со своей позицией, прокуроры Португалии, Венгрии, Словакии и других стран имеют возможность проводить собственное расследование. В Хорватии, Литве, Монако прокурор может вмешиваться в текущие судебные производства, в том числе путём подачи апелляции, или в дела, в которых уже принято решение. В ходе такого вмешательства применяется ряд средств, которыми не может пользоваться частное лицо, например, протест, предупреждение, замечание, отрицание и т.д. Юридические основания выполнения прокуратурами своих полномочий определяются по-разному. Для прокуратур, которые являются самостоятельными и независимыми учреждениями (Болгария, Венгрия, Хорватия, Испания, Словакия), их компетенция гарантируется, прежде всего, Конституцией. В Бельгии, Чехии, Нидерландах, Польше и Португалии такие полномочия в более детальном изложении предоставляет закон об органах прокуратуры. Есть страны (Ирландия, Лихтенштейн и другие), где компетенция прокуроров по представительству интересов государства или граждан в административном суде предусмотрена исключительно административным законодательством. Прокуроры отдельных государств могут вмешиваться в рассмотрение судебных дел, касающихся действий подростков или недееспособных лиц или лиц с ограниченной способностью, не способных защищать свои собственные права, то есть в определённых законом особых ситуациях с учётом статуса стороны в деле (Бельгия, Чехия, Венгрия, Нидерланды, Португалия, Испания, Латвия, Литва, Словакия) [5, с. 16–24; 6, с. 36]. Это свидетельствует о том, что деятельность прокурора как представителя интересов государства или граждан в той или иной форме существует практически во всех странах, что необходимо учитывать в ходе приведения законодательства Украины к европейским стандартам. Таким образом, хотя до сих пор в Украине нет общепринятых норм, отражённых в официальных докумен-

тах, о возможности существования полномочий прокуроров в некриминальной сфере, в том числе относительно защиты прав и свобод граждан, их существование не отрицается, в частности путём осуществления представительства в административном суде, которое определено статьёй 60 КАСУ [7].

В большинстве развитых стран, где должным образом осуществляется защита прав и свобод граждан и связанных с ними интересов государства (чёткий баланс между частным и публичным интересам), и в Украине, которая стремится к этому, сущность представительства прокуратурой интересов гражданина или государства в суде заключается в осуществлении прокурорами от имени государства процессуальных действий, направленных на защиту в суде интересов гражданина или государства в случаях, определённых законом. Право прокурора на обращение в суд и вступление в дело чётко ограничено представительством определённой категории граждан: стариков, детей, малообеспеченных и других лиц, которые не способны самостоятельно защитить свои права в суде, и представительством интересов государства. Поводом для представительства прокурора в суде является обращение в прокуратуру физических лиц, то есть решение самой личности (а чаще группы лиц) о необходимости ее защиты прокуратурой, при этом такая правовая помощь предоставляется гражданам бесплатно, то есть за счёт государства, и направлена на защиту конституционных прав наименее защищённых слоёв населения. Конституционная функция представительства прокуратурой интересов гражданина или государства в суде является одним из важнейших средств защиты прав человека и интересов государства в демократически ориентированных странах мира. В условиях политической, судебной реформы по приведению статуса и функций прокуратуры в соответствие с европейскими стандартами деятельности прокуроров становится все более ответственной и весомой.

Нужно отметить, что отдельные систематизированные шаги по реализации мировых стандартов деятельности прокуратуры, направленной на



защиту прав, интересов государства и граждан, осуществляются путём пока подзаконного нормативного урегулирования представительской функции прокуратуры в административном судопроизводстве в Положении об организации работы органов прокуратуры по представительству интересов гражданина или государства в суде и их защите при исполнении судебных решений, утверждённых приказом Генерального прокурора № 6 от 28 мая 2015 [8]. Приоритеты, формы и методы представительства в суде в приказе изложены с учётом последних изменений в процессуальном законодательстве и необходимости сосредоточить усилия прокуроров на активном и эффективном применении полномочий, безусловном выполнении поставленных перед прокуратурой конституционных задач. Главным результатом и критерием оценки деятельности прокурора является реальная защита прав и законных интересов лиц, не способных самостоятельно защитить свои права, а также интересов государства.

Выводы. Можно утверждать, что история развития участия прокурора в административном судопроизводстве отражает историю становления украинского административного процесса и участия в нем прокурора от надзора за законностью осуществления судопроизводства до представительства в суде интересов гражданина или государственных или общественных интересов. Участие прокурора в административном судопроизводстве является новеллой национального законодательства. Именно благодаря этому в Кодексе административного судопроизводства Украины, учитывая мировую практику, целесообразно чётко определить основания участия прокурора как представителя интересов граждан и основания участия других категорий представителей, а также определить случаи и порядок участия прокурора как представителя интересов государства и интересов определённой социально незащищённой группы граждан в случае конфликта их интересов, который должен решаться в административном суде. При решении данных вопросов представительская деятельность органов прокуратуры Украины будет соответство-

вать принципам, действующим в странах-членах Совета Европы. В целом же следует резюмировать, что нормативно урегулированные основания участия прокурора в административном судопроизводстве соответствуют требованиям статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод об обеспечении каждому права на справедливое судебное разбирательство, что способствует утверждению верховенства права, защиты прав и свобод человека.

Список использованной литературы:

1. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2-3. – Ст. 12.
2. Костенко О.О., Азарова М.В. Аналіз представницької діяльності прокурора в адміністративному судочинстві / О.О. Костенко, М.В. Азарова // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2010. – № 2. – С. 75–78.
3. Про роль прокуратури в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві закону : Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) 1604 (2003) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.int>.
4. Повноваження прокурорів поза межами кримінальної сфери: підсумовуючий документ 6-го засідання Конференції генеральних прокурорів Європи; підготовлений Андрашом Ж. Варгою (Будапешт, 29–31 травня 2005 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/CPGE/2005/CPGE_2005_05LignesDirectrices_en.pdf.
5. Натрус О.П. Представництво прокурором у суді законних інтересів держави / О.П. Натрус, Ю.А. Турлова, О.А. Казак та ін. – К. : Національна академія прокуратури України, 2016. – 262 с.
6. Л.Р. Прокуратура в країнах Європи / Л.Р. Грицаенко. – К. : БІНОВАТОР, 2006. – 400 с.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року (з наступними змінами та до-

повненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, 37. – Ст. 446.

8. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень: Наказ Генерального прокурора №6 гн від 28 травня 2015 року // Офіційний сайт Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=151874.