DOI https://doi.org/10.51647/kelm.2020.3.2.31

ПРОКУРОР В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЙОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО СТАТУСУ

Ірина Соболєва
аспірант кафедри адміністративного права
Запорізького національного університету,
прокурор забезпечення позовної діяльності
Управління представництва інтересів держави в суді прокуратури Запорізької області
(Запоріжжя, Україна)
ORCID ID: 0000-0003-2678-1952

Анотація. У статті ретельно проаналізовано проблеми реалізації повноважень прокурора на стадії перегляду судових рішень в адміністративному суді, запропоновано шляхи їх усунення. Вивчено питання подання прокурором додаткових доказів в апеляційній інстанції в разі апелювання прокурором рішення суду першої інстанції, у якій він участь не брав. Встановлено необхідність додаткового нормативного регулювання питання ознайомлення прокурора з матеріалами адміністративної справи в суді, а також чіткого визначення процедури вступу прокурором у судову адміністративну справу, можливість оскарження такого вступу іншими учасниками процесу. Окреслено проблеми повернення судового збору за задоволеними позовами прокурора, обґрунтовано необхідність звільнення від сплати судового збору під час звернення до адміністративного суду всіма органами державної влади.

Ключові слова: подання додаткових доказів, вступ, ознайомлення з адміністративною справою, судовий збір.

THE PROSECUTOR IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS: THE PROBLEMS OF REALIZING HIS PROCESSUAL STATUS

Iryna Sobolieva
Graduate Student at the Department of Administrative Law
Zaporizhzhia National University,
Prosecutor Ensuring the Litigation Activities
Representative Office of the State Interests in the Court of the Prosecutor's Office of Zaporizhzhia
Region (Zaporizhzhia, Ukraine)
ORCID ID: 0000-0003-2678-1952

Abstract. The article analyzes the problems of exercising the powers of the prosecutor at the stage of reviewing court decisions in the administrative court, suggests ways to eliminate them. The issue of submission of additional evidence by the prosecutor in the appellate instance in case of appeal by the prosecutor of the decision of the court of first instance, in which he did not participate, was studied. The need for additional regulation of the prosecutor's acquaintance with the materials of the administrative case in court, as well as a clear definition of the procedure for the prosecutor's entry into the administrative case, the possibility of appealing such entry by other participants in the process. The problems of returning the court fee for satisfied claims of the prosecutor are outlined, the necessity of exemption from payment of the court fee when applying to the administrative court by all public authorities is substantiated.

Key words: submission of additional evidence, introduction, acquaintance with the administrative case, court fee.

PROKURATOR W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM: PROBLEMY REALIZACJI JEGO STATUSU PROCESOWEGO

Iryna Sobolieva
aspirant Katedry Prawa Administracyjnego
Zaporoskiego Uniwersytetu Narodowego,
Prokurent zabezpieczenia powództwa
Urzędu Reprezentacji Interesów Państwa w Sądzie Prokuratury Obwodu Zaporoskiego (Zaporoże, Ukraina)
ORCID ID: 0000-0003-2678-1952

Adnotacja. W artykule dokładnie przeanalizowano problemy realizacji uprawnień prokuratora na etapie przeglądu orzeczeń przed sądem administracyjnym, zaproponowano sposoby ich rozwiązania. Zbadano kwestię przedstawienia przez prokuratora dodatkowych dowodów w instancji odwoławczej w przypadku odwołania przez prokuratora orzeczenia sądu pierwszej instancji, w której nie brał udziału. Ustalono potrzebę dodatkowego uregulowania kwestii zapoznania prokuratora z aktami postępowania administracyjnego w sądzie, a także jasnego określenia procedury zaangażowania prokuratora do

postępowania administracyjnego, możliwości odwołania się od takiego zaangażowania przez innych uczestników procesu. Wskazano problemy ze zwrotem opłaty sądowej za zaspokojone pozwy prokuratora, uzasadniono konieczność zwolnienia od uiszczenia opłaty sądowej w postępowaniu przed sądem administracyjnym przez wszystkie organy władzy publicznej.

Słowa kluczowe: przedstawienie dowodów uzupełniających, zaangażowanie, zapoznanie ze sprawą administracyjną, opłata sądowa.

Вступ. Прокуратура відіграє значну роль у захисті прав, свобод та інтересів держави. Діяльність прокуратури спрямована на забезпечення дотримання законності в державі, налагодження належного функціонування всіх ланок органів виконавчої влади.

Водночас повноваження прокурора не повною мірою чітко врегульовані чинним законодавством на різних стадіях адміністративного судочинства.

Наприклад, виникає чимало питань під час реалізації прокурором своїх повноважень на стадії перегляду судових рішень і вступу.

Зокрема, ст. 292 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) встановлено, що учасники справи, особи, які не брали участі у справі, якщо суд розв'язав питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право подати апеляційну скаргу на рішення суду першої інстанції[1] (Кодекс адміністративного судочинства України. Верховна Рада України, 2005).

Відповідно до ст. 295 КАС України апеляційна скарга на рішення суду подається протягом тридцяти днів, а на ухвалу суду – протягом п'ятнадцяти днів із дня його (її) проголошення.

Водночас ст. 299 КАС України передбачено, що незалежно від поважності причин пропуску строку на апеляційне оскарження суд апеляційної інстанції відмовляє у відкритті апеляційного провадження в разі, якщо апеляційна скарга прокурора, суб'єкта владних повноважень подана після спливу одного року із дня складення повного тексту судового рішення, крім випадків подання апеляційної скарги суб'єктом владних повноважень у справі, про розгляд якої він не був повідомлений або до участі в якій не був залучений, якщо суд ухвалив рішення про його права та (або) обов'язки.

Основна частина. Отже, на практиці дотримання строків на апеляційне оскарження за позовами прокурора проблем не викликає, тоді як дотримання строків на апеляційне оскарження за позовами суб'єктів владних повноважень, у яких прокурор участі не брав, викликає чималі правові проблеми.

Зокрема, постає питання, з якого моменту у прокурора з'являється право на апеляційне оскарження рішення адміністративного суду в тих випадках, коли прокурор подає апеляційну скаргу в інтересах того чи іншого суб'єкта владних повноважень, який був стороною в адміністративній справі.

Наприклад, прокурор здійснив моніторинг державного реєстру судових рішень і виявив, що суб'єкт владних повноважень не оскаржив незаконне судове рішення суду першої інстанції.

З цього моменту постає питання статусності прокурора: чи є він представником органу державної влади, чи є представником інтересів держави в особі цього органу. Деякі суди вважають, що прокурор у такому разі є представником органу державної влади і в нього закінчується строк на апеляційне оскарження з моменту ознайомлення з оскаржуваним рішенням саме вказаним органом, а не прокурором. Хоча на практиці дати ознайомлення органу державної влади та прокурора із судовим рішенням можуть мати зовсім різні календарні дати, оскільки прокурору, перед тим як розв'язати питання на звернення до суду з апеляційною скаргою, необхідно направити до суду відповідний запит на ознайомлення з адміністративною справою, у призначену судом дату ознайомитися зі справою, довести, що відповідний орган державної влади не вжив заходів до оскарження незаконного судового рішення, не виконав належним чином своїх повноважень, підготувати апеляційну скаргу, направити її до суду.

Тож виникають законодавчі протиріччя, які прокурору необхідно дотриматися. З одного боку, прокурор не має право підміняти орган державної влади, надати строк і можливість органу влади реалізувати всі надані йому повноваження, а з іншого боку – дотриматися 30-денного строку на апеляційне оскарження спірного судового рішення.

У тому разі, коли прокурор у судовому процесі посилається на те, що він є представником державних інтересів, а не представником органу державної влади (яка пропустила строки на апеляційне оскарження), суд посилається на те, що ст. 46 КАС України не передбачено такої сторони у справі, як «інтереси держави». У такому разі в судового органу постає питання: чи забезпечити прокурору виконання його конституційної функції, чи допустити нерівність сторін, яка виявляється в тому, що суб'єкт владних повноважень пропустив строки на апеляційне оскарження та користується законодавчим «зигзагом», прокурор продовжує собі строки на апеляційне оскарження судового рішення.

З іншого боку, прокурор також є заручником вказаної вище законодавчої прогалини, що позбавляє його на своєчасне, повноцінне вжиття заходів реагування до відновлення порушених державних інтересів.

З огляду на викладене необхідним є внесення відповідних змін до ст. 54 КАС України, доповнивши її положенням про те, що строк подачі апеляційної чи касаційної скарги для прокурора у справі, у якій він участь раніше не брав, виникає з моменту його ознайомлення з адміністративною справою в суді.

Крім того, необхідно звернути увагу на проблему подання прокурором додаткових доказів в апеляційній інстанції у разі апелювання прокурором рішення суду першої інстанції, у якій він участь не брав.

Наприклад, ст. 308 КАС України Суд апеляційної інстанції переглядає справу за наявними в ній і додатково поданими доказами та перевіряє законність і обґрунтованість рішення суду першої інстанції в межах доводів та вимог апеляційної скарги. Докази, які не були подані до суду першої інстанції, приймаються

судом лише у виняткових випадках, якщо учасник справи надав докази неможливості їх подання до суду першої інстанції з причин, що об'єктивно не залежали від нього.

Отже, у справах, у яких прокурор подав апеляційну скаргу за позовом суб'єкта владних повноважень, прокурор також має право подавати до суду додаткові докази у справі, однак йому необхідно аргументувати: що саме перешкоджало суб'єкту владних повноважень своєчасно подати всі необхідні документи до суду першої інстанції. Процесуально передбачено лише право сторони подати додаткові докази, обґрунтувавши несвоєчасне подання документів лише тим, що сторона не знала про ці обставини, чи не було об'єктивної можливості їх надати з поважної причини. За таких обставин прокурор, не маючи процесуального механізму на подання додаткових доказів, отримавши їх у суб'єкта владних повноважень, який не подав своєчасно всі необхідні докази в суді першої інстанції, мотивує подання таких доказів тим, що він представляє не інтереси органу державної влади, а інтереси держави.

У ст. 54 КАС України встановлено, що органи державної влади, які не брали участі у справі, з метою розв'язання питання про наявність підстав для подання апеляційної чи касаційної скарги, заяви про перегляд рішення за нововиявленими або виключними обставинами, вступу в розгляд справи за позовом (заявою) іншої особи мають право ознайомлюватися з матеріалами справи в адміністративному суді та робити їх копії. Прокурор користується таким самим правом із метою розв'язання питання про вступ у справу за позовом (заявою) іншої особи.

Вказана норма законодавства надає прокурору можливість шляхом направлення до адміністративного суду відповідної заяви ознайомитися з будь-якою справою з метою розв'язання питання про оскарження незаконного (на думку прокурора) судового рішення або вступу у справу, яка перебуває у провадженні суду. Водночас законодавцем чітко не визначено форми такої заяви, її зміст, наповнення – має бути це заява, клопотання тощо. З огляду на це на практиці виникає низька протиріч між прокурором і судом щодо цього. Зокрема, деякі судді надають судову справу на ознайомлення прокурору без жодних проблем, отримавши відповідну заяву лише з посиланням на ст. 54 КАС України. Водночас інші судді відмовляють прокурору в ознайомленні з відповідною справою, мотивуючи це тим, що у своїй заяві прокурор має довести підстави для представництва органу державної влади, який є стороною в судовій справі, цікавій прокурору. Варто сказати, що така позиція суду є досить передчасною, оскільки на стадії ознайомлення, не оцінивши зміст судової справи, прокурору підтвердити підстави для представництва вкрай важко, а подекуди неможливо. Підстави для представництва мають буди оцінені судом на стадії вступу прокурора у справу або подання апеляційної чи касаційної скарги. Крім того, потребує законодавчого визначення питання відмови суду в ознайомленні прокурору з матеріалами адміністративної справи. Яким процесуальним документом ця відмова має бути оформлена? Чи може ця відмова суду бути оскаржена? На теперішній час суд повідомляє прокурору про відмову в ознайомленні з матеріалами справи у простому листі, який не передбачений процесуальним законодавством. Реагувати на таку відмову прокурор процесуально ніяк не може, окрім направлення відповідної скарги до Вищої ради правосуддя.

Аналогічне питання виникає під час вступу прокурора у розгляд адміністративної справи. Процесуальним законодавством також не передбачений законодавчо визначений механізм підтвердження повноважень прокурора в суді у разі вступу, окрема ухвала суду зі вказаного питання не виноситься, сторони також позбавлені можливості оскаржувати такий вступ.

Ще однією проблемою є необхідність стягнення судового збору з відповідачів за задоволеними позовами прокурора, яке не врегульовано чинним законодавством.

Варто зазначити, що в розумінні Закону України «Про судовий збір» судовий збір – це збір, що справляється на всій території України за подання заяв, скарг до суду, за видачу судами документів, а також у разі ухвалення окремих судових рішень, передбачених цим Законом. Судовий збір вноситься до складу судових витрат (ст. 1 Закону № 3674-VI)[2] (Закон України «Про судовий збір», Верховна Рада України, 2012).

Аналіз змісту статті та частини першої ст. 9 Закону «Про судовий збір» дає змогу дійти висновку, що судовий збір – це різновид обов'язкового платежу до Державного бюджету України. Ст. 3 цього Закону визначено об'єкти справляння судового збору з розподілом на ті, за які судовий збір справляється (ч. 1 ст. 3 Закону № 3674-VI), і ті, за які цей збір не справляється (ч. 2 ст. 3 Закону № 3674-VI).

Законом України № 484-19 від 22 травня 2015 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору» внесено зміни до ст. 5 Закону України «Про судовий збір» та виведено прокурора з переліку осіб, які мають пільги щодо сплати судового збору під час розгляду справи в усіх судових інстанціях[3] (Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору», Верховна Рада України, 2015).

Варто сказати, що метою внесення змін до вказаного вище Закону та зобов'язанням сплачувати судовий збір органи державної влади, а поміж них і органи прокуратури було збалансування рівності сторін між державою та громадянином, які були зобов'язані сплачувати судовий збір починаючи з 2011 року і понині.

Отже, до внесення відповідних змін до Закону України «Про судовий збір» питання повернення сплаченого прокурором судового збору під час звернення з позовами, заявами до адміністративного суду не поставало, оскільки прокурор їх не сплачував.

Водночас ст. 94 ст. КАС України 2005 року, якою було передбачено, що у справах, у яких позивачем є суб'єкт владних повноважень, а відповідачем – фізична чи юридична особа, судові витрати, здійснені позивачем, з відповідача не стягуються, було прийнято тоді, коли органи прокуратури звільнили від сплати

судового збору. Така законодавча позиція тоді була цілком обґрунтованою, оскільки громадянин під час звернення до суду сплачував судовий збір та у разі задоволенні свої позовних вимог стягував витрачені кошти на судовий збір із державного бюджету. Водночас у разі звернення до суду суб'єкта владних повноважень у порядку КАС України останній не сплачував судовий збір і норма ст. 94 була цілком логічною, з громадянина чи юридичної особи нічого не стягувалось. Нині суб'єкта владних повноважень та органи прокуратури від сплати судового збору не звільнено, а норма КАС України у редакції 2017 року також містить положення щодо того, що під час задоволення позову сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, всі судові витрати, які підлягають відшкодуванню або оплаті відповідно до положень цього Кодексу, стягуються за кошт бюджетних асигнувань суб'єкта владних повноважень, що виступав відповідачем у справі, або якщо відповідачем у справі виступала його посадова чи службова особа (ст. 139 КАС України).

Така норма законодавства, яка міститься лише в адміністративному судочинстві, мала своє логічне підґрунтя до внесення відповідних змін до Закону України «Про судовий збір» та потребує відповідного коригування з урахуванням того, що прокурором сплачуються значні кошти з державного бюджету за сплату судового збору, які не повертаються у разі задоволенні відповідного позову, стягнення судових витрат із відповідача за позовами суб'єкта владних повноважень (зокрема, прокурора) передбачено лише за витрати, пов'язані із залученням свідків та проведенням судових експертиз (ч. 2 ст. 139 КАС України).

Отже, у разі залишення в силі норми ст. 139 КАС України в частині не стягнення зі сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, судових витрат та стягнення їх за кошт бюджетних асигнувань необхідним є звільнення всіх державних органів від сплати судового збору, що: по-перше, вивільнить бюджетні кошти, які щороку витрачає держава на сплату судового збору; по-друге, забезпечить прокурору можливість більш обвинувально говорити про невжиття заходів реагування з боку органів державної влади (які здебільшого посилаються на відсутність коштів на сплату судового збору); по-третє, це дало б можливість прокурору не вживати заходів реагування в тих правовідносинах, у яких функціонує орган державної влади, та реалізовувати конституційну функцію прокурора на реагування у «виняткових випадках», тоді коли на сьогодні прокурор змушений вживати заходів реагування у всіх відомих йому випадках порушення закону.

Водночас залишається нерозв'язаним на законодавчому рівні питання відшкодування судових витрат у справах, у які вступив прокурор на стадії апеляційного оскарження рішення суду першої інстанції. Так, за подачу апеляційної скарги на неправосудне рішення прокуратура сплачує судовий збір, проте позивач у справі, який ініціював питання звернення до суду з незаконними позовними вимогами, звільняється від відшкодування судових витрат, які зазнала держава через судовий розгляд такої позовної заяви.

На практиці у вказаних випадках судом питання стягнення судового збору зі сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, не здійснюється, органи прокуратури на такі рішення суду апеляційної ланки не реагують, оскільки за подачу касаційної скарги також необхідно сплатити судовий збір.

За таких обставин із Державного бюджету України витрачаються значні кошти, які неможливо повернути.

Крім того, на теперішній час суб'єкти владних повноважень та органи прокуратури обмежені у своїх можливостях реалізовувати надані їм службові повноваження бюджетними асигнуваннями, передбаченими на сплату судового збору під час звернення до адміністративного суду. Водночас законодавець зобов'язує органи прокуратури в повному обсязі захищати інтереси держави, та в разі невжиття відповідних заходів або несвоєчасного їх вжиття існують законодавчі механізми вжиття заходів реагування до відповідного працівника органів прокуратури.

Вказана прогалина в законодавстві суперечить принципам адміністративного судочинства, які визначені ст. 8 КАСУ, згідно з яким усі учасники адміністративного процесу є рівними перед законом і судом.

Висновки. Отже, вказані прогалини у вітчизняному законодавстві фактично створюють перешкоди до реалізації прокурором свого процесуального статусу в адміністративному суді та, як наслідок, відновлення порушених інтересів держави загалом.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України. Київ, 2005. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* № 35–36, № 37. С. 446. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text (дата звернення: 10.11.2020).
2. Закон України «Про судовий збір». *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2012. № 14. Ст. 87. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674-17#Text (дата звернення: 10.11.2020).
3. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору». *Відомості Верховної Ради (ВВР).* 2015. № 33. Ст. 323. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/484-19 (дата звернення: 10.11.2020).

References:

1. Kodeks administratuvnogo sudochunstva Ukrainy: pryiniatyi 6 lyp. 2005 roku № 2747-IV [Code of Administrative Procedure of Ukraine: adopted July 6. 2005 № 2747-IV] Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR). – 2005. – № 35-36, № 37, p. 446. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text [in Ukrainian].
2. Zakon Ukrainy "Pro sudovuy zbir" [The Law of Ukraine "On court fees"] Information of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR), 2012, № 14, p.87. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674-17#Text [in Ukrainian].
3. Zakon Ukrainy "Pro vnesenya zmin do deyakuh zaconodavchyh active Ukrainy shodo splaty sudovogo zbory" [Law of Ukraine On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Payment of Court Fees]. Information of the Verkhovna Rada (VVR), 2015, № 33, p.323. Retrieved from http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/484-19 [in Ukrainian].