

УДК 342.9+349.6

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i84.151>*М. А. Шепель*

ПРОКУРОР ЯК СУБ'ЄКТ ЗАХИСТУ ПРАВА НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ У ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Актуальність теми. Упродовж останніх років відбувається реформування системи органів прокуратури як складової частини механізму здійснення публічного управління. Попри анонсовану концептуальну ідею трансформації органів прокуратури із «суб'єкта загального нагляду» у правозахисний орган, її реалізація навряд чи може бути оцінена як високоефективна, що зумовлено відсутністю як ґрунтовних науково-теоретичних досліджень особливостей їх адміністративно-правового статусу, так і розробленої урядом концепції їх реформування.

Ступінь наукової розробки. Варто зазначити, що проблему реалізації адміністративно-правового статусу органів прокуратури в різні часи аналізували у своїх працях В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, М.Ю. Віхляєв, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, Л.П. Коваленко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, Р.М. Мельник, С.Г. Стеценко та інші вчені. Варто виділити окремі монографічні дослідження, присвячені встановленню статусу органів прокуратури, зокрема дисертації І.М. Білодіда «Адміністративно-правовий статус органів прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи України» (2016 р.) [1], М.Ю. Івчука «Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України» (2011 р.) [2], О.В. Шемякіна «Прокурор в адміністративно-юрисдикційних провадженнях: питання теорії та практики» (2012 р.) [3]. Однак наведені дослідження здійснені до проведення сучасної реформи органів прокуратури, що зумовлює актуальність цієї роботи.

Метою статті є визначення особливостей участі прокурора в адміністративно-судочинному врегулюванні публічно-правових спорів у сфері захисту довкілля.

Виклад основного матеріалу. Реалізація наданих учасникам розгляду адміністративної справи процесуальних прав допускається за участю їх представників, а також шляхом представництва інтересів у суді прокурором.

Питання представництва в адміністративному судочинстві зазнало значних змін упродовж останніх років. Зокрема, з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 р. № 1401-III встановлено, що представництво інтересів учасників публічно-правового спору має здійснюватися виключно прокурорами або адвокатами:

- у Верховному Суді та судах касаційної інстанції – з 1 січня 2017 р.;
- у судах апеляційної інстанції – з 1 січня 2018 р.;
- у судах першої інстанції – з 1 січня 2019 р. [4].

Представництво в судах органів державної влади та органів місцевого самоврядування виключно прокурорами або адвокатами, згідно із зазначеним нормативним актом, повинне здійснюватися з 1 січня 2020 р.

Відповідно до ч. 4 ст. 53 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) прокурор зобов'язаний обґрунтувати в позовній чи іншій заяві, скарзі визначені законом підстави для свого звернення до суду. Прокурору необхідно в адміністративному судочинстві обґрунтувати наявні обставини, які підтверджують необхідність його участі у справі, тобто визначити безумовні обставини неможливості реалізації прав інших органів публічного управління як представників приватних та суспільних інтересів (ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII) [5]. Така норма є імперативом реформування прокуратури з органу загального нагляду у правозахисний орган.

У ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» встановлено, що до обов'язків прокуратури належить представництво інтересів держави в разі загрози або порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу [5]. При цьому застосовується суб'єктивний критерій «неналежності» виконання функцій держави, який належить до переліку оціночних категорій, і його застосування може призвести до неоднакового тлумачення поняття та допущення помилок у правозастосуванні. За своєю сутністю зазначені положення чинного законодавства України свідчать про функцію додаткового (субсидіарного) захисту інтересів держави в суді, реалізація якої покладена на прокуратуру.

Перелік обставин, виникнення яких свідчить про їх прояв як «інтересів держави», чинним законодавством України не встановлено. Проблема встановлення сутності категорії «інтереси держави» як підстави обґрунтування реалізації представницьких функцій прокуратури в адміністративно-правовому спорі щодо захисту безпеки довкілля є актуальною для потреб практики та теорії юридичної науки. Інтереси держави виникають у різних сферах суспільного життя, у тому числі й у сфері захисту довкілля. Діяльність органів прокуратури є досить активною у сфері захисту довкілля, природоресурсних правовідносин, благоустрою населених пунктів як складової частини антропогенного довкілля. Обґрунтування необхідності участі органів прокуратури в адміністративному спорі для захисту інтересів держави має бути підтверджене документальними фактами, що свідчать або про відсутність у цій сфері публічного управління спеціально уповноваженого суб'єкта представництва інтересів держави, або про бездіяльність такого органу чи неналежне виконання ним функціональних обов'язків. Зазначене положення спеціально передбачене в ч. 4 ст. 54 КАС України. Варто акцентувати увагу на тому, що такий орган не позбавляється обов'язку виконувати функції захисту інтересів держави в разі припинення участі у відповідному адміністративно-правовому спорі органів прокуратури як позивача чи відповідача (ч. 2 ст. 54 КАС України). Відповідно до ч. 5 ст. 54 КАС України прокурор наділений правами ознайомлення з матеріалами адміністративної справи, їх копіювання та використання.

Однак при цьому прокурор в адміністративній справі може представляти лише інтереси держави, не будучи представником інших публічних інтересів, зокрема

прав та інтересів територіальної громади чи окремих громадян, і лише за умови обґрунтування наявності двох факторів:

– бездіяльності уповноваженого на захист відповідних публічних інтересів органу державної влади чи місцевого самоврядування або відсутність такого органу взагалі;

– виключних інтересів держави, дотримання яких належить до пріоритетності функціонування системи публічного управління [6].

Захист довкілля з урахуванням положень Конституції України, де визначено, що життя людини є найвищою соціальною цінністю, а право на безпечне довкілля належить до категорії прав, які забезпечують фізичне буття людини (ст. 50 Конституції України, ст. 293 Цивільного кодексу України [7]), варто віднести до інтересів держави у створенні умов для формування сприятливого природного та антропогенного довкілля.

Однак наявність необхідності захисту права людини на безпечне довкілля є недостатньою для звернення до суду, що підтверджується результатами судової практики. Зокрема, у справі № 640/428/19 Окружний адміністративний суд міста Києва відмовив у розгляді позову Білоцерківської місцевої прокуратури до Управління охорони, використання і відтворення водних біоресурсів та регулювання рибальства в Київській області, Державного агентства рибного господарства України про визнання протиправними та скасування погоджень діяльності Товариства з обмеженою відповідальністю «Рибне господарство «Тібр». Аргументація такого рішення Окружного адміністративного суду міста Києва поставала з того, що «захищати інтереси держави повинні насамперед відповідні суб'єкти владних повноважень, а не прокурор». Суд зазначив, що в механізмі захисту інтересів держави прокурор здійснює субсидіарну (додаткову) роль, яка активізується в разі необхідності заміни прокурором у судовому провадженні відповідного суб'єкта владних повноважень у разі невиконання останнім наданих повноважень чи неналежного їх виконання [8]. У кожному такому випадку прокурор повинен навести (а суд перевірити) причини, які перешкоджають захисту інтересів держави належним суб'єктом і є підставами для звернення прокурора до суду. Таке рішення Окружного адміністративного суду міста Києва ґрунтується на правовій позиції Верховного Суду у справі № 822/1169/17 в ухвалі від 19 липня 2018 р. [9].

Існуюча судова практика розгляду та вирішення спорів у сфері захисту довкілля стала підґрунтям для формування ідеї запровадження у правову систему «права прокуратури на виключне представництво інтересів держави в суді», що була висловлена М.В. Руденком. Науковець, висловлюючи міркування щодо необхідності запровадження категорії «право прокурора на виключне представництво інтересів держави в суді», наполягає на поєднанні таких структурних процесуальних елементів:

а) встановлення підстав для реалізації права прокурора на виключне представництво інтересів держави в суді адміністративної юрисдикції;

б) передбачення процедури реалізації прокурором права на виключне представництво інтересів держави в межах відповідного судового розгляду та вирішення публічно-правового спору;

в) гарантування реалізації наданого прокурору права на виключне представництво інтересів держави відповідно до визначених законом процедур судочинства [10].

Висновки. По суті, прокурор не може бути учасником спірних матеріально-правових відносин, що виникають між сторонами та становлять предмет відповідного судового розгляду, адже фактично він не представляє у спорі власні інтереси чи порушені права. Крім того, у разі позитивного рішення на користь суб'єкта, чий інтерес у спорі представляє прокуратура, власне, інтереси прокуратури безпосередньо не задовольняються. Також варто підкреслити, що внесені Законом України від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII зміни до Конституції України фактично позбавили органи прокуратури повноважень представляти інтереси людини, територіальної громади, суспільства загалом в адміністративному суді [4].

При цьому в разі відсутності у фізичної особи, по-перше, майнової можливості ініціювати провадження в публічно-правовому спорі в порядку адміністративного судочинства (ідеться про необхідність сплати судового збору та інших обов'язкових платежів), а по-друге, професійної підготовки й рівня освіти або інших необхідних експертних знань для подання відповідної позовної заяви та її обґрунтування, що часто є необхідними в разі бездіяльності органу державної влади чи місцевого самоврядування, фактично немає альтернативи такому суб'єкту, здатному забезпечити захист порушеного публічного чи приватного права або інтересу.

Вбачається, що вирішити цю проблему можна шляхом створення в Україні, окрім інституту приватної адвокатури, інституту адвокатури, що буде належати до категорії державної служби, фінансування діяльності якої має здійснюватися за рахунок державного та місцевих бюджетів. Саме такий інститут, діяльність якого фактично забезпечувалась би за кошти платників податків, може стати реальним інструментом представництва інтересів соціально незахищених верств населення в сучасних умовах.

Література

1. Білодід І.М. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Харківський нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. 22 с.
2. Івчук М.Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 180 с.
3. Шемякін О.В. Прокурор в адміністративно-юрисдикційних провадженнях: питання теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Запорізький нац. ун-т. Запоріжжя, 2012. 227 с.
4. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1401-III / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст. 532.
5. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3. Ст. 12.
6. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11 червня 2019 р. у справі № 820/2639/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82406101>.
7. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.
8. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 23 жовтня 2019 р. у справі № 640/428/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85146397>.
9. Ухвала Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду у справі від 19 липня 2018 р. № 822/1169/17. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/75424056>.

10. Руденко М.В. Прокурор та «інтереси держави» в оновлених процесуальних кодексах України: законодавчі новації, теорія і практика. *LexInform. Юридичні новини України*. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/prokuror-ta-interesy-derzhavy-v-ovovlenyh-protsesualnyh-kodeksah-ukrayiny-zakonodavchi-novatsiyi-teoriya-i-praktyka/>.

Анотація

Шепель М. А. Прокурор як суб'єкт захисту права на безпечне довкілля в порядку адміністративного судочинства. – Стаття.

У статті висловлюється авторська позиція щодо встановлення статусу прокурора як суб'єкта захисту права на безпечне довкілля в порядку адміністративного судочинства. Автором встановлено, що, попри аносовану концептуальну ідею трансформації органів прокуратури із «суб'єкта загального нагляду» у правозахисний орган, її реалізація навряд чи може бути оцінена як високоефективна, що зумовлено відсутністю як ґрунтовних науково-теоретичних досліджень особливостей їх адміністративно-правового статусу, так і розробленої урядової концепції їх реформування. У статті визначено, що прокурору необхідно в адміністративному судочинстві обґрунтувати наявні обставини, які підтверджують необхідність його участі у справі та полягають у визначенні безумовних обставин неможливості реалізації прав інших органів публічного управління як представників приватних і суспільних інтересів. Автором визначено, що в разі відсутності у фізичної особи, по-перше, майнової можливості ініціювати провадження в публічно-правовому спорі в порядку адміністративного судочинства (ідеться про необхідність сплати судового збору та інших обов'язкових платежів), а по-друге, професійної підготовки й рівня освіти або інших необхідних експертних знань для подання відповідної позовної заяви та її обґрунтування, що часто є необхідними в разі бездіяльності органу державної влади чи місцевого самоврядування, фактично немає альтернативи такому суб'єкту, здатному забезпечити захист порушеного публічного чи приватного права або інтересу. У статті обґрунтовано, що вирішити зазначену проблему можна шляхом створення в Україні, окрім інституту приватної адвокатури, інституту адвокатури, що буде належати до категорії державної служби, фінансування діяльності якої має здійснюватися за рахунок державного та місцевих бюджетів. Автором підкреслено, що саме такий інститут, діяльність якого фактично забезпечувалась би за кошти платників податків, може стати реальним інструментом представництва інтересів соціально незахищених верств населення в сучасних умовах.

Ключові слова: прокурор, представництво, публічний інтерес, публічне управління, довкілля.

Summary

Shepel M. A. The prosecutor as a subject of protection of the right to a safe environment in the administrative procedure. – Article.

The article expresses the author's position on establishing the status of the prosecutor as a subject of protection of the right to a safe environment in an administrative proceeding. The author found that despite the announced conceptual idea of transforming the prosecution authorities from the "subject of general supervision" into a human rights body, its implementation can hardly be estimated as highly effective, which is due to the lack of both fundamental scientific and theoretical studies of the features of their administrative and legal status, and lack of a developed government concept for their reform. The article is defined that the prosecutor needs to justify the existing circumstances in administrative proceedings confirming the need for his participation in the case, consisting in determining the unconditional circumstances of the inability to exercise the rights of other public administration bodies as representatives of private and public interests. The author determined that if an individual does not have, firstly, a property opportunity to initiate proceedings on a public-law dispute in the manner of administrative legal proceedings (this refers to the need to pay a court fee and other mandatory payments), and secondly, professional training and level education or other necessary expert knowledge for filing a statement of claim and its justification, which is often necessary in case of inaction of a public authority or local national governments, there is virtually no alternative to such a subject, the ability to safeguard the violated public or private right or interest. The article is substantiated that the solution to this problem is possible by creating, in addition to the institute of private advocacy in Ukraine, the institution of advocacy, which should be classified as a public service, the financing of which should be ensured by state and local budgets. The author emphasizes that it is such an institution, the activity of which would actually be provided at the expense of taxpayers, that is a real means of representing the socially vulnerable layers of the population in modern realities.

Key words: prosecutor, representation, public interest, public administration, environment.